

WTO全球贸易治理中的中国与欧盟

刘 衡

(中国社会科学院欧洲研究所, 北京 100732)

摘要: 中欧参与世贸组织全球贸易治理是双方全面战略伙伴关系的重要组成部分。中国入世以来, 中欧双方共同参与多哈回合谈判、善用争端解决机制解决争端、积极审议对方贸易政策, 促进双边贸易快速增长和贸易关系健康发展, 共同为多边贸易体系的良好运行作出了贡献。2008年以前, 双方在世贸组织中的互动明显不对称, 欧盟处于攻势, 中国处于守势; 2008年之后, 双方朝对等方向发展, 整体形势趋于良性互动。不过中国的能力与欧盟仍有不小差距, 双方互动远未到成熟阶段。当前及未来一段时间, 双方在世贸组织的互动面临挑战。

关键词: 中国与欧盟; 世贸组织; 多哈谈判; 争端解决; 政策审议

中图分类号: F752.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 7184(2013)05 - 0005 - 14

1947年《关税与贸易总协定》(GATT)签署时, 中国与4年后的欧洲煤钢共同体创始国比利时、卢森堡、荷兰和法国, 以及现欧盟成员国英国、捷克和斯洛伐克(原捷克斯洛伐克)同为创始缔约方。1950年, 退守台湾的国民党当局以“中华民国”名义退出关贸总协定。1986年, 中国“复关”谈判启动。同年启动的还有关贸总协定的乌拉圭回合谈判, 中国和欧共体全程参加了该回合谈判, 谈判最终创设了世界贸易组织(WTO)。世贸组织于1995年1月1日正式成立, 欧共体^①及其所有成员国为创始成员。中国虽然签署了《成立世界贸易组织马拉喀什协定》, 但“复关”谈判未能顺利结束, 无法成为世贸组织的创始成员, 仍然游离于多边贸易体系之外。

“复关”谈判随后转成“入世”谈判。欧盟是中国入世双边谈判的最大对手之一, 对中国入世提出了一系列很高的条件, 包含明显的非贸易要求。不过它虽然在经济上有自身的特殊利益, 但政治上主要作为美国的同盟者。中欧双方的艰苦谈判, 在中美于1999年11月签署中国入世协议半年之后, 即于2000年5月顺利落幕。中欧协议的达成, “为中国扫清了入世道路上最后一个主要障碍”。2001年11月, 世贸组织多哈部长级会议通过中国入世决定, 一个月后, 中国正式加入世贸组织。在世贸组织这一目前多边贸易体系和全球贸易治理最重要的平台上, 中国和欧盟终于得以聚首, 中欧贸易关系开启新的一页, 迎接挑战, 面对机遇。

一、共同参与多哈回合多边贸易谈判

^① 法律上, 直到2009年12月1日《里斯本条约》生效, “欧盟”才成为世贸组织中的正式称谓, 此前的称谓为“欧共体”(European Communities)。为行文方便, 如无特殊需要, 本文一律使用“欧盟”。

2001年多哈部长级会议在通过中国入世决定后3天,启动了世贸组织成立后的首轮多边贸易谈判。多哈回合谈判旨在大幅削减农业补贴,扩大工业品和服务贸易的市场准入,满足发展中成员的可持续发展需要,又称“多哈发展议程”。核心关注是发展中成员的发展,核心议题是农业。

(一) 地位与角色

作为一名新成员,中国是新回合谈判发起事务的局外人和旁观者。入世初期,中国忙于履行《入世议定书》和《工作组报告》中作出的大量“重大而勇敢”的“WTO+”入世承诺,在谈判中多以“低调的新成员”出现,采取“4L”战略,^①曾被讥为“缩头乌龟”。2008年7月,中国首次参加了小型部长级会议的七方小范围磋商,被视为“首次进入世贸组织规则制订的核心层”。此后,中国有所调整,在有优势的领域持积极态度。后来成为知识产权议题核心五成员之一和案文起草小组成员之一,在谈判中发挥“建设性作用”,变身为多哈回合的“积极推动者”。对于“绿屋会议”,中国经历了从最初抵制、不参加到后来参加、现在积极参加的过程。总的来说,在中国看来,参与多哈回合,是一个不断参与、学习和提高的过程。

欧盟是多哈回合的主要倡议者和发起者之一。早在1996年世贸组织新加坡部长级会议上,欧盟联合日本等发达国家,启动贸易与投资、贸易与竞争政策、政府采购的透明度和贸易便利化4项议题(“新加坡议题”)研究,试图将它们作为新一轮谈判的主要议题。新加坡议题遭到多数发展中成员的反对。双方的分歧导致了2003年坎昆部长级会议的失败。2004年7月达成的多哈回合“框架协议”决定,除贸易便利化外,其余3个议题不在多哈一揽子谈判中进行讨论。作为多边贸易体系几十年来的主导方之一,欧盟对新回合谈判主要议题有完整明确的设想和目标。新加坡议题出局带来的“利益赤字”一定程度上导致了欧盟的“领导赤字”。但总体上,在多哈回合的发起、进行、重启等各阶段,欧盟仍是当之无愧的主导者之一,不过领导意愿与能力有一定反差。

(二) 主要谈判诉求

中国全面参与各个议题的谈判,是“新加入成员集团”(recentnew members)成员,主张自身在入世谈判中已做出实质性减让承诺,难以在短期内接受与其它成员相同的减让义务,要求在多哈回合中做幅度较低的减让并给予更长的实施期等。^②此外中国没有特别重要的特殊诉求,只是强调贸易自由化应关照发展中成员的利益,更加注重发展导向。提交的100多份提案,大多集中于规则谈判,如有关反倾销日落条款、渔业补贴、贸易便利化以及争端解决机制的完善等。

^① 即: less, 范围要小一点; lower, 义务要轻一点; longer, 期限要长一点; later, 执行要慢一点。参见: 张向晨. 中国在经济全球化中的利益和责任[J]. 外交评论, 2008 (1): 30.

^② See http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm.

欧盟在谈判中的诉求明确,主要包括:非农领域,扩大工业品的市场准入,降低关税,特别是发达国家和新兴国家,如中国、巴西和印度的关税;农业领域,改革所有发达国家的农业补贴政策;服务贸易领域,扩大市场准入;知识产权领域,加强地理标志保护;规则领域,进一步完善补贴规则,制订新的贸易防御工具规则;贸易便利化领域,完善贸易便利化规则;发展领域,尽可能取消对最不发达成员市场准入的限制,制订新的全球“促贸援助”计划。^①

(三) 共识与分歧

1. 共识

对于多哈回合的启动,中国虽然没有欧盟那么急切和热情,但是表示欢迎和支持。同欧盟一样,中国希望多哈回合早日结束,达成有意义的均衡成果。

首先,关于谈判形式和结果,双方都认为应采取“一揽子承诺”(the single undertaking)方式。不赞成部门自由化或诸边协定的做法,以维护谈判成果的统一适用和普遍效力。在谈判屡陷僵局背景下,双边都支持推动“早期收获”模式,强调谈判的基础是多哈授权和已经取得的成果。

其次,在具体议题上,由于中欧都有丰富的地理标志资源,在地理标志的知识产权保护方面,具有共同利益。谈判中涉及地理标志的议题有两个,一个是地理标志多边注册体系谈判,另一个是地理标志高水平保护的产品范围扩大谈判。在这两个议题上,主要存在两大对立的阵营。中欧双方属于同一阵营,称为“W52小组”(“W52” sponsors)。^②另一个阵营由美国、加拿大、澳大利亚和新西兰等十几个新大陆发达经济体组成。中欧主张多边注册体系必须包括所有地理标志产品,不限于酒类;注册应具有一定的法律效力,适用于全体世贸组织成员;要求TRIPS中对地理标志的高水平保护条款扩大到所有地理标志产品。^③

此外,在贸易便利化议题中,中欧也具有共同语言,方案有诸多接近的地方。2012年对华贸易政策审议中,欧盟特地赞扬中国在该议题谈判中发挥了建设性作用。

2. 分歧

在这一专注于发展中成员发展问题的谈判中,虽然各成员利益诉求和谈判立场呈现多元化和交错性特征,但中欧双方分属发达成员和发展中成员两大不同队伍,存在诸多分歧。比较突出的有两个方面:

首先,关于谈判议题设置,中国和多数发展中成员立场一致,坚决反对“新加坡

^① <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/eu-and-wto/doha/>.

^② 源于这些成员共同提交的提案编号是W52号。其他成员还有瑞士、印度、巴西和非洲集团等。目前这一小组已经有108个世贸组织成员,接近世贸组织153个成员的三分之二。

^③ 万怡挺. 多哈回合谈判十年回顾之二: 多哈回合地理标志谈判进展情况[J]. 中国经贸, 2011(7): 57. 当然,小分歧依然存在,如对中国来说,如果多边注册体系的范围不能涵盖所有地理标志产品,则不会支持该体系的法律效力,而对欧盟来说,即使最后体系只涵盖酒类地理标志,它们也会要求该体系具有较强的法律效力。

议题”列入一揽子谈判；不认为“世贸组织是讨论社会和环境议题的适当场所”。

其次，在核心议题农业领域，中国是“发展中成员农业议题20国协调组”（G20）成员。G20主张在农业上大幅度实质性削减扭曲贸易的国内支持，实质性改善发展中成员进入发达成员市场准入机会；取消所有形式的农产品出口补贴；实质性改善发展中成员的特殊与差别待遇等。欧盟主要扮演的是贸易保护主义角色，其目标是“尽可能维持对农业的高度保护和支持，强调灵活性”，^①虽然同意取消出口补贴，但主张采用渐进改革的方式。^②二者立场针锋相对。

（四）小结

作为一名新成员，“中国参加多边贸易谈判的经验还不足，谈判人员的能力也有待进一步提高”，^③主要精力放在履行入世承诺和学习贸易规则上，初期行事比较低调；后来逐渐进入谈判核心决策层，积极推动谈判取得公平、平衡的结果，实现发展目标。^④欧盟对中国的表现显然有不满意之处，一方面对中国参与谈判表示欢迎，对中国发挥的作用表示赞赏；另一方面，一再鼓励中国在“4L”战略上增加一个“L”（leadership），而且这个“L”要盖过前面的“4L”，在谈判中承担进一步自由化的义务，“勇敢地发挥领导作用”。

几十年来，欧盟一直是多边贸易体系的领导者之一。在新时期，发展中成员整体崛起，一定程度上改变了美欧独大的基本格局；加上新加坡议题受挫，利益有限，欧盟在新回合中领导意愿打了折扣，只是自我界定为“一个积极的角色”（an active player）。^⑤但总体上，欧盟在多哈回合中仍然发挥了主导作用。中国在历次贸易政策审议中，对欧盟发挥的领导作用表示赞赏；同时呼吁欧盟承担更大的责任，尤其在农业领域作出更多让步，为多边贸易体系的健康运行作出更大贡献。

多哈回合贸易谈判和全球气候变化谈判是当前全球治理领域最重要的两大全球性谈判。原计划于2004年底结束的谈判目前仍陷入僵局。谈判停滞的导火索是美国和印度就农产品特殊保障机制互不让步，根本原因在于美国对非农产品市场准入要价过高，中欧双方为此需承担责任，但不是“罪魁祸首”。事实上，近10年来，虽然在中欧领导人会晤、高级别经贸对话，以及其它双边交流中常有讨论，^⑥但多哈回合极少成为双方共同的优先关注。中欧“共同致力于为多哈回合谈判困局寻找解决方案”，但似乎都无意为此勾画明确的路线和目标。

① 张磊,王茜. 多哈回合谈判的最新进展(2010年度报告)[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 6.

② 参见孙振宇主编. WTO多哈回合谈判中期回顾[M]. 北京: 人民出版社, 2005: 34-35.

③ 参见孙振宇. 中国在多哈回合谈判中发挥的作用与影响[M]//中国世界贸易组织研究会编. 中国世界贸易组织年鉴(2008). 北京: 中国商务出版社, 2008: 22.

④ 中国与世贸组织: 回顾和展望[EB/OL]. 中央政府门户网站[2010-07-22]. http://www.gov.cn/gzdt/2010-07/22/content_1661180.htm.

⑤ 与此相对照, 欧盟将自身在全球气候谈判中的角色界定为“驱动力”(a driving force)和“领导作用”(a leading role)。

⑥ 自2002年第五次中欧领导人会晤迄今, 发表的11次领导人会晤联合声明中, 只有2007年第10次会晤联合声明中没有提及多哈回合。

二、善用争端解决机制解决双边贸易争端

在关贸总协定时代，欧盟是争端解决程序的两大用户之一，实践经验丰富。这一格局在WTO时代没有发生根本变化。中国从未有过通过多边机制解决双边贸易争端的经历，毫无经验。在WTO争端解决机制中对簿公堂，双方都需一定的心理调适。

（一）基本情况

1. 中欧针对对方启动争端解决机制情况

迄今，在争端解决机制中，中国诉欧盟3次，全部发生在2009年7月底之后；欧盟诉中国6次，全部发生在2006年3月底之后（见表1）。^①中国处于守势。以各自申诉时间为起点，同期，中国的申诉为7起，诉欧盟占比43%；欧盟的申诉为17起，诉中国占比35%。从已结案结果看，双方各败诉2次，其它途径各结案1次，打了个平手。

表1 中欧在WTO争端解决机制中当事争端一览表

申诉	案号	时间	案由	进展	涉及领域	备注
中国	DS397	2009.7.31	紧固件反倾销	欧盟败诉	货物贸易	
	DS405	2010.2.4	皮鞋反倾销	欧盟败诉	货物贸易	
	DS452	2012.11.5	光伏补贴	磋商中	货物贸易	
欧盟	DS339	2006.3.30	汽车零部件	中国败诉	货物贸易	与美国、加拿大联合
	DS372	2008.3.3	金融信息服务	和解结案	服务贸易 知识产权	与美国、加拿大联合
	DS395	2009.6.23	原材料出口措施	中国败诉	货物贸易	与美国、墨西哥联合
	DS407	2010.5.7	紧固件反倾销	磋商中	货物贸易	实际无果而终
	DS425	2011.7.25	X射线安检设备反倾销	专家组报告已散发 (2013.2.26)	货物贸易	专家组认为中国存在不合规做法
	DS432	2012.3.13	稀土出口措施	专家组审理	货物贸易	与美国、日本联合

资料来源：根据WTO公布信息整理

2. 中欧各自利用争端解决机制情况

截至2013年3月31日，中国在争端解决机制中当事争端为41起，其中申诉11起，被诉30起。被诉是申诉的3倍。欧盟当事争端为160起，其中申诉87起，被诉73起。^②被诉是申诉的84%。中国当事争端仅为欧盟的25%。

以中国入世之日为起算日期，欧盟当事争端为71起，其中申诉31起，被诉40起。中国当事争端占欧盟的58%。2007年以来，世贸组织每年新发案件中涉华案件比例都

① 相关详细数据，参见http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm。

② 相关详细数据，参见http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm。

在30%以上，超过涉欧案件数量。

以中欧双方决定发展全面战略伙伴关系的2003年10月为起算日期，中国当事争端为40起，其中申诉10起，被诉30起；欧盟当事争端为51起，其中申诉25起，被诉26起。中国当事争端上升为欧盟的80%。

以2006年3月欧盟诉中国第一起争端为起算日期，中国当事争端为39起，其中申诉10起，被诉29起；欧盟当事争端为36起，其中申诉17起，被诉19起。中国当事争端已略超过欧盟，欧盟为中国的92%。

以2009年7月中国诉欧盟第一起争端为起点，中国当事争端为21起，其中申诉7起，被诉14起；欧盟当事争端为15起，其中申诉6起，被诉9起。无论是申诉、被诉，还是当事争端总数，中国已全面超过欧盟；欧盟当事争端仅占中国的71%。

（二）基本特点

1. 中国诉欧盟案件的特点

第一，欧盟是中国的两大申诉对象之一。同期中国的7起申诉中，3起针对欧盟，4起针对美国。事实上，中国迄今提起的11起申诉只针对欧盟和美国，没有涉及任何第三方。同期欧盟被诉9次，欧盟被中国诉的比例为三分之一。

第二，中国诉欧盟的系争措施全部是反倾销和反补贴两大贸易救济措施，均属货物贸易领域，未涉及服务贸易和知识产权领域。其中，2009年7月诉欧盟“紧固件案”，是继诉美国之后，中国在争端解决机制中对另一主要贸易伙伴欧盟提起诉讼第一案，历经了磋商、专家组审理、上诉机构审查和执行所有争端解决程序。2010年2月诉欧盟“皮鞋案”，是《里斯本条约》生效以后，具有正式国际法律人格的欧盟在争端解决机制中的第一案。这两起反倾销措施案均已结案，中国胜诉。

2. 欧盟诉中国案件的特点

第一，欧盟直到2006年才对中国提起第一起申诉，但中国很快成为欧盟最主要指控目标。同期欧盟提出申诉17次，指向8个成员，中国被诉6起，排名第一，第二名美国只有3起，其余成员都在2起以下。表明欧盟对中国的重视程度很高。不过，同期中国被诉29次，中国被欧盟诉的比例为21%，低于欧盟被中国诉的比例。

第二，诉中国6起案件中，欧盟单独申诉2起，其余4起都是与其它两个成员联合申诉，美国同时参与了这4起申诉。在争端解决实践中，都是美国挑头，欧盟和其它成员配合。美国影子的存在，说明欧盟指控中国的意愿不太强烈。某种程度上，诉中国“紧固件案”是对中国诉其“紧固件案”的报复行为。^①该案既是欧盟单独对中国提起的第一案，也是中国的贸易救济措施在争端解决机制中被诉第一案，同时，也是“无果而终”的第一起案件。

^① 此前，中国和欧盟分别针对对方的紧固件采取了“双反”措施。X射线安检设备的情况类似。

第三, 诉中国6起案件中, 5起涉及货物贸易领域, 1起涉及服务贸易和知识产权保护, 覆盖了世贸组织三大贸易领域。在货物贸易中, 指向具体措施不仅有贸易救济措施, 还有出口措施, 最终指向是中国的产业政策和政府的贸易管制行为。“原材料案”和“稀土案”是争端解决机构受理的对被诉方出口产品提起申诉的仅有2起案件。6起案件中, 1起处于专家组审理阶段, 1起“无果而终”, 1起和解结案, 2起中国败诉。今年2月26日, “安检设备案”专家组报告散发, 专家组认为中国措施与世贸组织规则存在不一致之处。

3. 总体特点

第一, 中欧双方的9起案件中, 6起涉及中国特定义务(China-specific)条款。^①表明中国入世承担的特定义务现阶段仍是双边贸易纠纷的主要源头, 是欧盟的主要进攻方向, 中欧贸易关系尚未实现世贸规则的“一般化”。

第二, 2006年以后, 欧盟申诉案件相对被诉案件在下降; 当事争端总数相对中国也在下降。与前10年相比, 欧盟利用争端解决机制的积极性在减弱, 但对中国的兴趣在增加。同时, 中国利用争端解决机制的积极性在稳步提高。当然, 迄今欧盟仍是争端解决机制的第二大用户; 缘于2006年之后的高被诉率, 中国短时间内攀升为第四大用户, 但绝对数量与欧盟仍有相当大的差距。

第三, 当事争端数量是评价一个成员在争端解决机制和世贸组织, 进而在多边贸易体系中影响力大小的一个主要指标。相比欧盟, 中国上升势头明显。

(三) 主要原因

1. 客观因素

首先, 中国经济贸易快速增长, 其在世界中的位次大幅移前, 占比也有相当提高。欧盟的指标基本保持稳定, 但占比相对下降。

其次, 中欧经济交往日益密切, 贸易依存度明显加深。2004年, 欧盟成为中国第一大贸易伙伴, 中国成为欧盟第二大贸易伙伴。现在, 双方互为对方的最大进口市场和出口市场。根据贸易量和贸易摩擦成正比理论, 中欧在争端解决机制中对簿公堂的情形从无到有, 由少增多, 是一种正常现象, 也是一种长期趋势。事实上, 根据双方各自的贸易总额和双边贸易额衡量, 中欧互诉的比例偏低, 没有达到世贸组织的一般水平。今后双方若有更多争端提交至争端解决机制, 不必感到惊奇。

此外, 其它因素, 包括多哈回合久拖不决影响世贸组织的可信度, 以及世界经济

^① 如“汽车零部件案”涉及《工作组报告书》第93段(成套散件); “金融信息服务案”涉及《工作组报告书》第309段(独立监管)、服务贸易减让表水平承诺中的“已获权利”; “原材料案”涉及《入世议定书》第11条第3款(取消出口税费); “稀土案”涉及《加入议定书》第一部分第2(A)2段(统一实施)、第2(C)1段(透明度)、第5段(贸易权)、第7.2段(非关税措施)、第8.2段(进出口许可程序)及第11.3段(取消出口税费), 以及《工作组报告书》第83段、84段、第162段等; “紧固件案”涉及《入世议定书》第15条(替代国价格); “皮鞋案”涉及《入世议定书》第15条(替代国价格)。

近年来增长乏力等，对此多少有些影响。

2. 主观因素

首先，在入世前5年过渡期内，中国的观念待变、意愿不足、能力有限，极少成为争端当事方。后来观念改变了，意愿增强了，能力仍然明显不足，因而中国被诉是申诉的3倍。这种明显反差，相比欧盟的驾轻就熟，表明中国的诉讼能力，包括历史沉淀、诉讼经验、人才队伍和专业储备等还有很长的路要走。

其次，在5年过渡期内，欧盟对中国表现出一定的节制，^①主要是通过过渡性审议机制监督中国入世承诺的履行，以确保甚至帮助中国顺利融入多边贸易体系和世界经济。过渡期结束后，始转向争端解决机制。

第三，与美国的好讼性格不同，中欧更倾向于优先选择双边建设性方式解决贸易纠纷。在贸易政策审议中，双方均多次表达此种观点。因而能力有余的欧盟指控中国的积极性不太高，以联合诉讼为主。

上述主客观因素的交互综合影响，形成了目前中欧在争端解决机制中互有攻守，中方以守为主的基本态势。

三、积极审议对方的贸易政策与实践

自2003年迄今，依据世贸组织协定有关贸易政策审议的相关规则，^②中欧分别接受了4次常规审议（见表2）。双方都非常重视利用该机制向对方表达自身的关切和对双边关系的判断。

表2 中国和欧盟分别接受世贸组织贸易政策审议基本情况（2003年以后）^③

成员	接受审议时间			
中国	2006.4	2008.5	2010.5-6	2012.6
欧盟	2004.10	2007.2	2009.4	2011.7

资料来源：根据WTO公布信息整理

（一）对中国的贸易政策审议

中国入世当年进出口贸易总额世界排名第六，第一次例行审议安排在2006年4月。2004年中国进入世界前四，此后审议改为两年一次。2008年5月、2010年5月底6

^① 美国同样如此。

^② 贸易政策审议机制与贸易谈判机制和贸易争端解决机制并为世贸组织的三大机制，目的是对WTO成员的贸易政策与实践及其对多边贸易体制的影响进行定期的集体审议和评估，以促进所有成员更好地遵守多边贸易协定及适用的诸边协定所规定的规则、纪律和承诺。实践中，审议内容不限于贸易领域，延至其它经济领域，甚至包括宏观经济政策和经济发展环境等。根据该机制，进出口贸易总额占世界贸易份额排名前4位的成员每两年审议一次，其后的16个成员每4年审议一次，余下的成员每6年审议一次（最不发达成员可安排更长的时限）。

^③ 详细情况，参见http://www.wto.org/english/tratop_e/tp_e/tp_rep_e.htm#bycountry。

月初和2012年6月，世贸组织分别对中国进行了第二、第三和第四次审议。^①

1. 欧盟的主要关切

从4次审议的情况看，欧盟对中国的关注，主要集中于总体市场开放程度（市场准入）、透明度、非关税贸易壁垒（如SPS、TBT、国内规制、国内标准和认证程序）、知识产品保护和执法、出口补贴和出口信用、出口限制、产业政策、政府采购、政府对市场的干预、服务业和投资领域的进一步开放，以及一些可能对外国构成歧视待遇的具体措施，如电脑订座服务和原产地标识要求等。上述议题，几乎每次审议欧盟都会提及，并伴有明确要求。欧盟在争端解决机制中诉中国的几乎所有系争措施，都曾在审议中再三提出过。

2. 欧盟对中国的总体评价

对中国的贸易政策与实践、中国在世贸组织中的总体表现，以及双边贸易关系的发展，欧盟的基调比较一致，以赞美鼓励为主，批判指责为辅。除2008年第二次审议欧盟的态度有些反复外，其余3次对中国多有溢美之辞。

欧盟赞赏中国进行改革，平衡社会、环境和经济的发展；鼓励中国采取措施实施消除贫困的社会和就业政策，同时促进国际贸易；钦佩中国克服困难履行入世承诺和遵守世贸义务的努力；认为得益于中国入世，双边贸易快速发展，未来增长潜力很大；表示“双方的相互依存度很高”，“在世贸组织中是重要伙伴”。在2010年的审议中，欧盟指出，“自入世开始，中国持续融入世界经济，实现经济转型，在国际贸易中的作用不断增强”，“中国已经从一个新兴经济体变成了全球经济大国（China has moved from being an emerging economy to a global economic power），在全球事务中拥有无可争议的经济和商业影响力”。

欧盟对中国的肯定态度，一方面，是入世后，中国经济贸易快速增长，双边经济交往日益密切，贸易关系逐渐良性发展的现实反映；另一方面，与中欧关系大局和国际关系大势紧密相关。

2006年对中国的首次审议重点是中国履行入世承诺情况，支持中国融入多边贸易体系是欧盟的利益所在，因此勉励有加。2008年第二次审议时，中国已入世7年，基本进入正轨，欧盟与美国同时提高评价标准，对中国贸易政策的关注重点开始转向中国国内经济及贸易政策与世贸规则的一致性，要求中国在世界经济和多边贸易体系中承担更大责任。对中国多有挑剔，感觉“风向”要变。随后国际金融危机爆发，世界经济衰退和缓慢复苏，接着欧债危机爆发，至今尚未见底。欧盟对中国依赖加重，态

^① 对中国而言，除常规的贸易政策审议机制外，入世前10年，还有一种专门针对中国贸易政策的过渡性审议机制，这是中国入世承担的超成员义务的一部分。过渡性审议每年由世贸组织三大理事会和各委员会分别进行。欧盟是其中最活跃的成员之一。有趣的是，欧盟在过渡性审议中态度要生硬些，通常会对中国的表现颇有微辞，但到了常规审议时语气就会缓和下来，这点恰好与美国相反。

度回暖明显。2010年审议时,对于中国在世贸组织中的作用和应对金融和经济危机的表现,欧盟给予的评价高于世贸组织的评价;2012年审议时欧盟甚至赞扬了中国在多哈回合中的表现。

当然,欧盟并非为赞美而赞美,其意在要求中国进一步大幅开放市场,满足它的利益关切,并在世贸组织中承担更大责任,在世界经济中给予欧盟更多配合。无论如何,欧盟对中国入世后的各项表现,评价总体上一向好于美国。^①

(二)对欧盟的贸易政策审议

由于中欧入世时间不同,中国迄今仅接受了4次审议,欧盟共接受了8次,2003年前还分别于1995、1997、2000和2002年接受了4次审议。中国参加了最近的5次。

1. 中国的主要关切

中国对欧盟贸易政策与实践的最重要关切集中在两个方面:^②第一,欧盟是世贸组织中最频繁适用贸易救济措施的成员之一,尤其是反倾销措施。中国是这方面最大的受害者。自1991年起,中国就是欧盟反倾销的主要目标,2011年的统计数据表明欧盟45%的现行措施针对中国。^③在反倾销中,欧盟存在不合理选择替代国(甚至选择美国和日本)、确定不适当的倾销幅度、不披露重要信息等问题。第二,欧盟的非关税壁垒。欧盟二级立法通过大量的技术性规范,实践中采取大量的TBT和SPS措施,严重阻碍中国产品进入欧盟市场和在欧盟市场内的销售。如2007年生效的《化学品注册、评估、许可和限制条例》(REACH条例)对中国产生了很大的负面影响。

关于非市场经济待遇问题,中国只是在2004年审议中明确提出过一次,希望欧盟早日解决该问题。可见中国至少不认为世贸组织这个多边平台是讨论该问题的最适当场合,或者不太看重该问题对双方贸易关系的影响。

2. 中国对欧盟的总体评价

对欧盟在多边贸易体系中的地位与作用、欧盟在世贸组织中的角色,以及双边贸易关系的发展,中国一贯给予正面评价;对欧盟的贸易政策与实践,中国大多时候限于表达涉及自身的主要关切。

中国的正面评价主要有如下三点:第一,欧盟在世界经济和国际贸易中占有重要地位,发挥着重要作用;第二,欧盟是世贸组织的核心成员,在多哈回合谈判中发挥了领导作用;第三,中欧双边贸易发展迅速,且发展潜力很大,加强双方的合作很重要。同时,在审议中,对欧盟近年的两次东扩和欧元在未来世界金融体制中的角色等欧盟的重大利益问题,中国持积极态度,愿意和欧盟加强在这些方面的合作。比如,

^① 虽然它们对中国有很多共同的关切,对中国的要求也越来越高。

^② 其它的主要关切还包括:欧盟对农产品维持大量补贴和高关税;中国禽肉和中草药进入欧盟市场问题;欧盟的关税结构、海关程序、政府采购、投资壁垒、服务贸易市场准入、透明度等议题。

^③ 中国产品在国外遭受的第一起反倾销调查由欧共体于1979年8月发起。

在2011年对欧盟的最近一次审议中，中国表示“双方代表团保持着良好的合作关系，都认为应加强世贸组织的可靠性，为未来（多哈谈判）一揽子结果奠定坚实基础”，“双方是支持自由贸易、多边主义和世界和平的两支重要力量。经济稳定和繁荣的欧洲符合中国和世界的利益。中国愿意帮助欧元区维持稳定，促进欧洲经济复苏。中欧在这些方面加强合作，对维护双方共同利益，为未来互惠互利的双边合作铺平道路具有重大而深远的影响”。

当然，同欧盟一样，中国也不限于赞许，而是呼吁欧盟展现更多领导力，为多边贸易体系和稳定当前的世界经济付出更多，为中欧经贸关系发展付出更多。

（三）小结

世贸组织贸易政策审议机制是一个定期对任何成员贸易政策与实践，甚至经济和社会发展提出批判和发表意见的多边平台。2003年以来的审议情况表明，中欧双方对近10年来双边贸易关系的发展给予肯定，对未来潜力保持乐观，对各自在世贸组织中发挥的作用和双方的合作互相赞赏。如果与美国对中国的审议情况，以及中国对美国的审议情况进行对比，这种积极情绪会看得更加清楚。

这种情势，首先是对双边健康贸易关系和双方在世贸组织良好合作关系基本事实的客观描述；其次是表达双方对未来发展的美好期望；第三，是一种互相吁请，彼此都希望对方在世贸组织承担更大责任、履行更多义务、作出更多减让，为多边贸易体系作出更大贡献，换句话说，必要时作出更多牺牲；第四，这同时是在近年国际形势急剧变化大背景下，双方都对对方有所倚重的真实反映。尤其是2008年下半年以来，接踵而至的国际金融危机、世界经济衰退和欧债危机，使得欧盟对中国的依赖明显加强。否则，根据2008年对中国审议时的“风向”判断，中国这几年显然不会这么轻松。最后，双方的话也是说给其它世贸组织的核心成员，尤其美国听的，至少是对美国的一种间接提醒。当然，双方都没有浪费机会，对各自贸易政策与实践影响本方利益的议题再三表达关切、明确提出要求。

四、其它事项方面的合作

中方认为双方驻世贸组织代表团“保持着良好的合作关系”不仅是一句外交辞令，在世贸组织机制建设和内部重大事务中，双方确实有着“良好的合作”。略举一例，2007年中国提出自己的人选竞争上诉机构成员资格，这意味着要打破上诉机构已形成多年的既有非正式“政治格局”。^①中国提名人选首先得到包括欧盟在内的核心

^① 依据世贸组织《关于争端解决规则与程序的谅解》(DSU)，上诉机构成员应具有“公认权威并在法律、国际贸易和各适用协定所涉主题方面具有公认专门知识的人员组成”，“不得附属于任何政府”，“上诉机构的成员资格应广泛代表世贸组织的成员资格”。但实践中，作为一种“政治惯例”，7名上诉机构成员中，核心成员，如美国、欧盟、印度等提出的人选为“常任成员”。2001年中国入世时，上诉机构的“政治格局”业已形成。

成员支持；其次，台湾代表在会议上试图阻挠大陆人选的通过，除大陆自身外，还有4个成员当即反对台湾提议，欧盟是其中之一。在随后就此召开的临时会议上，欧盟再次发言反对台湾的立场。中国人选最终获任成员资格，这意味着中国顺利跻身上诉机构“常任成员”行列。

其它方面，2004年6月，欧盟委员会和中国商务部联合启动了“中欧世贸项目”，旨在支持中国融入世界贸易体系。该项目是2000年以来中欧双方第三个与贸易相关的技术援助计划，^①也是欧盟在世界上最大的双边援助项目之一。^②一期（2004~2009年）项目涵盖贸易、司法、政府治理、农业、环保、能源、教育、卫生和社会保障等众多领域。二期（2010~2015年）项目于2011年启动，合作伙伴包括中国中央多个部委和欧盟委员会多个职能总司。围绕中国“十二五”规划优先发展领域，在服务业、技术贸易壁垒、农业与食品安全、海关监管等方面，欧盟将与中国开展深入合作，继续支持中国完善经贸领域的法律法规，进一步促进相互了解，推动中欧经贸发展。

除双边领域外，中欧通过世贸组织“促贸援助”（Aid for Trade）平台，在促进发展中成员，尤其是最不发达国家参与国际贸易能力建设方面也开展适当的合作等。

五、总结与展望

2001年12月中国加入世贸组织，并不必然带来2003年10月中欧建立全面战略伙伴关系。但是，如果没有中国入世，很难想象中欧建立全面战略伙伴关系是一个什么样的情形。中国加入世贸组织和融入世贸组织，不仅是中国的命题，也是欧盟的命题；不仅关乎中欧贸易关系，也关乎中欧关系大局；不仅促进双边贸易，也促进多边贸易和世界经济；不仅利于中欧双方，也利于国际社会。

（一）总结

短短近10年间，中欧双方在世贸组织这个管理国际贸易的唯一合法多边平台上，共同参与多哈回合多边贸易谈判、善用争端解决机制解决双边贸易争端、积极审议对方的贸易政策与实践，在其它涉世事务上多有协调与合作，促进双边贸易的快速增长和贸易关系的健康发展，共同为多边贸易体系的良好运行作出贡献。

在世贸组织中，欧盟始终保持高位水平，中国一直处于上升通道，从一名“观察员”成为“新成员”，再成为“完全成熟成员”，双方差距在缩小。这期间，欧盟给中国制造了不少麻烦，也提供了一些帮助。欧盟目睹，在多哈回合中，中国从一名

^① <http://www.euctp.org/index.php/project-background.html>.

^② http://news.xinhuanet.com/fortune/2011-03/24/c_121228713.htm.

“低调的新成员”，2008年之后逐渐成为“积极的推动者”，某种程度上，和欧盟等核心成员一起在谈判中发挥“共同领导”作用；在争端解决机制中，中国从一名“活跃的第三方”，2006年之后逐渐成为“进取的当事方”，不仅接受欧盟申诉，而且对欧盟提出指控，形成和欧盟互有攻守、以守为主的基本态势；在贸易政策审议机制中，中国从一名埋头入世承诺的“被监督者”，2008年之后逐渐成为一名“正常审议人”，既面对欧盟的赞美和批评，也对欧盟提出赞美和批评。

总体上，限于观念、意愿和能力的差别，2008年以前，双方在世贸组织中的互动明显不对称，欧盟处于攻势，中国处于守势；2008年之后，受主客观因素的交互综合影响，双方朝对等方向发展，整体形势趋于良性互动。不过中国的能力与欧盟仍有不小差距，双方互动在某些方面和某些时候还有不少脆弱之处，远未到成熟阶段。

（二）展望

当前及未来一段时间面临的形势是，很大程度上，受累于多哈回合久拖不决、议而不定，世贸组织正面临成立以来最严峻的挑战，多边贸易体系的未来走向存在诸多不确定因素。基本表现是，区域主义和双边主义抬头，甚至一时风行。在欧盟贸易版图上，迄今欧盟签署并实施的优惠贸易协定有近40个，正在谈判或已签署尚未生效的多达近90个，其中包括不少中国的周边贸易大国。^①如欧盟与韩国于2010年10月签署了新型自贸协定；2013年3月25日，欧盟与日本启动自贸协定谈判。此前的2月13日，欧盟与美国启动了“跨大西洋贸易与投资伙伴关系”（TTIP）谈判。中国面对的压力还包括2010年以来由美国主导的“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP）谈判。

区域和双边合作有一定的排他性，过多的此种合作显然会削弱现有世界贸易规则的有效性，甚至导致规则的碎片化，形成所谓“意大利面碗”局面，严重影响世贸组织和多边贸易体系的可靠性，也将对中欧双方在世贸框架内的协调与合作带来不利影响。

对此问题，当然要严肃对待、认真评估，但也不必惊慌失措、自乱阵脚。首先，历史可以提供一定的启示。上世纪90年代前后，乌拉圭回合谈判陷入困境时，形势与此十分相似，以美国为首的发达国家转向区域主义，北美自由贸易区就是在此背景下诞生的。通过区域主义压多边谈判，以获得更有利的谈判结果。其次，现实也可以提供一定的答案。世贸组织是一个成熟的政府间国际组织，多边贸易治理是一个制度化、法治化程度较高的领域，世贸规则中对自由贸易协定和区域贸易协定等各种形式的优惠贸易协定有一定的法律规制，现有各种做法大多在世贸框架允许范围内。也许短期内有摇摆，中长期看，世贸组织仍是自由贸易的主渠道，其它各种形式只能是主渠道的（有益）补充，二者不是竞争和替代关系。在2012年9月的中欧领导人会晤

^① http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/june/tradoc_149622.jpg.

中，双方“强调开放、可预测、基于规则、透明的多边贸易体系的重要性，致力于确保世界贸易组织的中心作用”。^①

对中国来说，美国有明显的战略指向，欧盟却未必，至少不会像美国这样明显。无论是多哈回合谈判，还是自贸协定谈判，明着谈的是贸易议题，暗地争的是国际贸易新规则的制订权和主导权，背后较的是经贸实力劲。在这场竞争中，中欧在世贸组织的协调与合作，短期内有些影响，存在一些不确定因素，但总体向好的趋势不会改变，也不可能改变。近10年来的经验表明，影响中欧在世贸组织互动的最重要两个因素是：中国经贸实力的显著增强和2008年后欧盟在经济上遇到困难。二者中，后者的不确定性大于前者。中欧之间新型良性互动成熟关系的建设，双方都需付出更大努力。这要求中国努力提高自身参与国际贸易事务和制订国际贸易规则的能力，根本则在于进一步增强自身的经济贸易实力。

此外，近10年来，中欧在世贸组织这个多边平台上，开展的大多是以彼此关切和共同利益为导向的双边合作，如何在多哈回合中进一步协调双方以多边利益为导向的行动，以及在后多哈世贸议程中挖掘责任分担的多边议题，以共负全球贸易治理之责、共享多边贸易体系之利，可能是中欧下一步需要思考的新命题。

【作者简介】刘衡：法学博士，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员。主要研究方向：欧盟法、WTO法和国际公法。

China, the European Union and the World Trade Organization

LIU Heng

(Institute of European Studies, CASS, Beijing 100732, China)

Abstract: The engagement of China and EU in the WTO global trade governance is an important part of the China-EU comprehensive strategic partnership. Since China's accession to the WTO in 2001, China and EU both have been participating in the Doha Round trade negotiations, resolving bilateral trade disputes under the dispute settlement mechanism, and reviewing respective trade policy and practice, so as to promote fast growth and smooth development of bilateral trade relations, make jointly contributions for the multilateral trade system. The interaction of China and EU in the WTO is asymmetry before 2008, the EU was aggressive and China defensive; after then, the overall situation tends to reciprocal relations and positive interaction. There are still big gaps between the capacities of China and EU, however, their interaction in the WTO is not yet mature. The interaction faces some challenges in the recent and near future.

Keywords: China and EU; WTO; Doha Round; dispute settlement; trade policy review

(责任编辑：晓谕)

^① 第十五次中欧领导人会晤联合新闻公报[EB/OL]. 中央政府门户网站[2012-09-21]. http://www.gov.cn/jrzg/2012-09/21/content_2229701.htm.