

论 WTO 改革新议程 ——启动与疫情防控有关贸易措施协定的谈判

余敏友¹ 张继荣²

(1. 武汉大学法学院, 湖北 武汉 430072; 2. 武汉大学中国边界与海洋研究院,
湖北 武汉 430072)

摘 要: 全球新冠病毒肺炎疫情对国际贸易造成巨大冲击, 全球疫情危机呼吁 WTO 改革。中国可以作为倡议者和发起国, 提出 WTO 疫情防控有关贸易措施(货物、服务和知识产权)协定的谈判倡议, 邀请有关疫情防控物品出口国和进口国, 把保护人类和动植物的生命或健康必需的贸易措施具体化, 拟定 WTO 管理的公共健康与全球疫情防控贸易措施协定, 先谈诸边协定, 后谈多边协定, 建立 WTO 体制内应对国际疫情的专门贸易制度, 发挥 WTO 在全球疫情防控贸易制度中的主导作用, 切实推进关税减让和贸易便利化、发展中国家权益保障以及经济复苏等具体议程。

关键词: 全球疫情危机; WTO 改革; 疫情防控贸易措施协定; 国际疫情应急贸易制度

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2020) 04-0038-15

一、当前全球新冠病毒肺炎疫情对国际贸易的主要冲击

新冠病毒肺炎疫情暴发至今不断蔓延扩散, 已造成数十万人死亡, 世界经济可能陷入近百年来的最严重衰退, 上亿人的工作岗位面临威胁, 2020 年全球贸易与国际投资预计将分别大幅下降 13%~32% 和 30%~40%。2020 年 4 月 1 日, 联合国《世界经济形势与展望》报告预测, 新冠病毒肺炎疫情将使全球经济萎缩近 1%。4 月 14 日, 国际货币基金组织 (IMF) 的《世界经济展望报告》预计 2020 年全球经济将萎缩 3%。5 月 20 日, WTO《全球贸易晴雨表》季度报告显示, 受新冠病毒肺炎疫情影响, 2020 年一季度全球货物贸易指数急速下跌至 87.6, 创有记录以来的最低值。当前疫情已经扩散到 190 多个国家和地区。保持开放的贸易和投资流动对于保护就业、防止供应链崩溃和确保消费者基本生活用品至关重要。

WTO 与健康政策有关的协定主要有《技术性贸易壁垒协定》《实施卫生与植

作者简介: 余敏友, 武汉大学法学院教授, 武汉大学中国边界与海洋研究院院长、国际问题研究院院长, 研究方向: 国际法基础理论、WTO 法和海洋法; 张继荣, 武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生, 研究方向: 国际公法和 WTO 法。

基金项目: 2018 年国家社科基金“新时代海洋强国建设”重大研究专项“陆海经济一体化增强我国在南海维权手段和能力研究”(项目编号: 18VHQ012)。

物卫生措施协定》《服务贸易总协定》和《与贸易有关的知识产权协定》。WTO 法中，有与健康政策有关的原则和规则，也有非歧视原则和补贴与反补贴规则，还包括有助于医疗产品贸易自由化的某些具体承诺和贸易协定，例如：（1）乌拉圭回合期间谈判达成的关税减让；（2）2011 年更新的诸边《药品协定》（Agreement on Pharmaceutical Products）；（3）2015 年扩大的诸边《信息技术协定》（Information Technology Agreement）。上述 WTO 协定虽然改善了医疗产品的市场准入，但仍然存在障碍。根据 WTO 2020 年 4 月的一份报告，关键医疗产品每年贸易额为 5,970 亿美元，新冠病毒肺炎疫情期间供应严重受限，平均适用的最惠国关税是 4.8%，其中肥皂和洗手液的平均关税是 17%，在有些国家高达 65%；保护性医疗产品的关税为 27%，口罩关税高达 55%。

新冠病毒肺炎疫情在全球蔓延后，为应对疫情对本国公共卫生和经济的巨大冲击，包括美国、德国、法国在内的美欧发达国家和印度、越南等发展中国家共 20 余国，为求自保出台了数十项出口限制政策，并出现各种恶意囤积物资的行为，甚至互相“拦截”外国从本国订购或过境的口罩，封禁外国人员入境，停用国际运输通道等等，不仅使陷入危机的多边贸易体系“雪上加霜”，而且出现了不少新型的经贸与投资障碍。截至 2020 年 5 月 6 日，共有 194 个国家（地区）因疫情影响采取相关贸易措施，52 个国家对货物贸易（除医疗物资外）采取了限制性措施，79 个国家（地区）对医疗物资贸易采取了相关措施。这些贸易措施主要是 3 种：一是对货物贸易的数量限制，尤其是对与抗击疫情有关的药品、医疗用品、医疗设备、个人防护物资以及对保障基本生活的食品的出口限制措施；二是有关产品标准和动植物卫生检疫管制，尤其对活动物及其产品的进口限制和禁令；三是影响服务贸易跨境流动的海关（边境）措施，对人员流动和运输（海运、空运）等的限制，如对关键技术人员、农业工人、产业工人的流动限制。上述贸易措施大多“未通报或咨询”就实施。

各国应对新冠病毒肺炎疫情的贸易措施产生了贸易限制影响，现有贸易壁垒和对医疗用品出口新的限制正在减损国家卫生政策应对新冠病毒肺炎疫情的效果。在这 3 种措施中，尤以出口限制措施的影响最大，扰乱了供应链，抑制了生产，延长和加剧了健康危机和经济危机。^① 贫穷和脆弱国家在此次全球疫情危机中面临着极大的困难与挑战，对新型冠状病毒肺炎关键产品的出口限制使发展中国家和最不发达国家无法获得急需的医疗用品和其他关键产品，不仅人民的生命健康受到疫情的严重威胁，而且因疫情致贫和返贫的情况日益增多。

^① World Trade Organization. IMF and WTO Heads Call for Lifting Trade Restrictions on Medical Supplies and Food [EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/igo_15apr20_e.htm. [2020-04-24] (2020-04-30).

二、现行 WTO 法中与疫情防控有关的贸易措施

WTO 规则为其成员提供了政策空间,使其能够自由决定采取被视为保护公众健康和公共福利所必需的贸易措施(包括禁止进出口、对进出口实行数量限制和非自动进口许可等)。^①WTO 为这些贸易措施所提供的灵活性,既表现在 GATT 1994 与 GATS 的“一般例外”和“安全例外”规定中,也表现在《技术性贸易壁垒协定》《实施卫生与植物卫生措施协定》《与贸易有关的知识产权协定》等多边协定中。当然,采取这类措施不得违反 WTO 法中的透明度原则和非歧视原则。

当前与疫情防控有关的贸易措施,特别是 WTO 成员实施的出口限制措施是否与 WTO 规则一致,是否属于例外情况,根据现行 WTO 法是否具有合法性和正当性,是否“涉嫌”违反 WTO 协定项下的有关义务,需要结合有关具体情况进行具体分析。如果使贸易保护主义措施获得合法性的幌子,将不仅无助于疫情防控,而且会使严重恶化的全球贸易形势“雪上加霜”,进一步损害遭受美国攻击性单边主义致命威胁的 WTO 多边贸易体制的权威。限于篇幅,下文只简要说明 WTO 法中有关灵活性的具体要求,而不具体分析某些具体贸易措施是否符合 WTO 规定。

(一) WTO 法中与当前疫情防控贸易措施有关的“例外”规定

1. GATT 1994 第 11 条“普遍取消数量限制”及其例外

GATT 1994 第 11 条规定了“普遍取消数量限制”：“任何缔约方不得对其他缔约方领土任何产品的进口或向任何其他缔约方领土出口或销售供出口的任何产品设立或维持除关税、国内税或其他费用外的禁止或限制,无论此类禁止或限制通过配额、进口或出口许可证或其他措施实施。”这是 WTO 法对进口限制和出口限制在数量限制方面的普遍禁止。GATT 1994 第 11(2)条规定了“普遍取消数量限制”的例外。根据第 11(2)(a)条的规定,“普遍取消数量限制”不适用于“为防止或缓解出口缔约方的食品或其他必需品的严重短缺而临时实施的出口禁止或限制”。这里需要注意的两个条件是:第一,这种措施是为了防止或缓解必要产品的严重短缺而实施的;第二,这种措施应当是一种临时措施,不能长期实施。对该条中的“防止和缓解”“必需品”“严重短缺”和“临时实施”等 4 个措辞的含义应该从严解释。^②

因此,有关国家在当前疫情危机下采取的有关贸易措施是否符合“普遍取消数量限制”的例外情形,需要对其采取出口限制措施的药品、医疗用品和个人防护用品是否为“必需品”,这类物品是否“严重短缺”,这类措施是否为“防止和缓解”

^① World Trade Organization. Frequently Asked Questions: The WTO and COVID-19[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/faqcovid19_e.htm. [2020-04-19] (2020-05-07).

^② [比]彼得·范德博思,单文华.世界贸易组织法基本原理[M].2019年版.北京:法律出版社,2020:533.

措施,以及这类措施是否为“临时性”(即有限时间内的“过渡性”)措施,应根据具体情况具体考虑,并从严解释与适用。

2.GATT 1994 第 20 条的“一般例外”

GATT 1994 第 20 条的规定通常被称为“一般例外”。根据 GATT 1994 第 20(b) 条,按照此类措施的实施不构成情形相同的国家之间任意或不合理的歧视或对国际贸易的变相限制的要求,本协定的任何规定不得解释为阻止任何缔约方采取或实施“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”。与 GATT 第 20 条相似,GATS 第 14 条也规定了“一般例外”。根据 GATS 第 14(b) 条,按照此类措施的实施不构成情形相同的国家之间任意或不合理的歧视或对服务贸易的变相限制的要求,本协定的任何规定不得解释为阻止任何缔约方采取或实施“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的措施”。两者的表述几乎完全相同。

对此应当明确两重标准:一是这类措施是为保护人类、动物或植物的生命健康所必需的措施;二是应当注意其“前提”条件,即这类措施不能构成对成员的任意或不合理的歧视,或者构成对国际贸易的变相限制。对于第一重标准,应当注意这类措施的“必需”性要求,也即需要审视是否具有比此类措施产生更少的贸易限制、对目标做出同样贡献的可能性的替代措施,通过比对以确认该类措施的“必需”性。^①

参考专家组和上诉机构的实践,对于当前有关国家采取的出口限制措施、有关国家采取的对海运和空运等的限制和对以自然人流动方式提供服务的实际限制,一般可以解释为“为保护人类、动物或植物的生命健康所必需的措施”。对于这类措施是否真正为充分“必需”,则需要考虑其实现措施目标的贡献程度,探求是否有损害更小的“替代性措施”的可能性,还应考虑其是否构成了对有关国家的歧视或者构成了对国际贸易的变相限制。

还应注意到,有关国家也可能会援引 GATT 1994 第 20(j) 条,主张其采取的是“在普遍或局部供应短缺的情况下,为获取或分配产品所必需的措施”。但该条也同时明确了“任何此类措施应符合以下原则:即所有缔约方在此类产品的国际供应中有权获得公平的份额,且任何此类与本协定其他规定不一致的措施,应在导致其实施的条件不复存在时即行停止。”也即此类措施必须有时限制,并符合所有 WTO 成员“有权在此类产品的国际供应中获得公平份额”的原则。

3.GATT 1994 第 21 条与 GATS 第 14 条之二的“安全例外”

根据 GATT 1994 第 21(b)(iii) 条,WTO 不阻止任何成员“在战时或国际关系中的其他紧急情况下”,采取“其认为对保护其基本安全利益所必需的任何行动”。

^① [比]彼得·范德博思,单文华,世界贸易组织法基本原理[M],2019年版,北京:法律出版社,2020:613.

对于相关措施是否为“保护其基本安全利益所必需的行动”，“其认为”的表述实质上赋予成员广泛的决定权。对实践中这类例外的适用，专家组和上诉机构是否有充分的审查权存在疑问。GATS 第 14 条之二的规定也几乎与 GATT 第 21 条完全相同。

可见，在当前的全球抗疫环境下，证明现在处于“国际关系的其他紧急情况下”不是不可能的，相关国家可能会援引“安全例外”条款，以证明其采取单边的影响货物贸易和服务贸易的措施是基于保护其基本安全利益所必需的行动。

（二）《实施卫生与植物卫生措施协定》和《技术性贸易壁垒协定》的有关规定

《实施卫生与植物卫生措施协定》（SPS 协定）和《技术性贸易壁垒协定》（TBT 协定）都规定 WTO 成员为保护公众健康或公共安全而采取的措施，应保证其相关措施不在情形相同或相似的成员之间，包括在成员自己领土和其他成员的领土之间构成任意或不合理的歧视，也不得构成对国际贸易的变相限制。

根据《实施卫生与植物卫生措施协定》的规定，各成员有权采取为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的卫生与植物卫生措施，应保证其措施在必需的限度内实施，并根据科学原理，如无充分的科学证据，成员可根据可获得的有关信息，包括来自有关国际组织和其他成员实施的卫生与植物卫生措施的信息，临时采用卫生与植物卫生措施。在此种情况下，各成员应寻求获得更客观的风险评估所必需的额外信息，并在合理期限内据此审议该卫生与植物卫生措施。因此，需要注意有关措施的“必要限度”和“临时性”要求。《技术性贸易壁垒协定》不阻止任何国家在其认为适当的水平采取必要措施，以保护人类、动物或植物的生命或健康以及保护其基本安全利益，但技术性贸易措施应确保技术法规、标准和合格评定程序的非歧视性，并且不会对贸易造成不必要的障碍。

某些国家采取的对家禽、水产品等活动物和动物制品的卫生与植物卫生措施，是否在“必需的限度”内实施以及是否在合理期限内对该措施进行审议，都值得关注。当前，各国采取的有关措施都规定了措施的开始或生效时间。对于措施的取消时间，某些国家有明确的规定，其他国家并未提及。因此，这可能涉及有些措施如果不能及时取消，会逐渐演变为实质性的贸易障碍。对急需的紧急医疗设备、用品和药品的有关技术标准和合格评定程序的检验，是否存在额外检查与重复测试以及是否因此构成对贸易不必要的障碍，也值得关注。此外，还需要考虑上述两类措施是否构成了在情形相同或相似的成员之间，包括在成员自己领土和其他成员的领土之间任意或不合理的歧视或者变相的贸易限制。

（三）《与贸易有关的知识产权协定》及其《多哈宣言》

全球疫情防控也与知识产权有关。新型疾病疫苗的研发往往会产生有关专利保护的问题。在全球疫情大流行中，保障药品的获得将是一个至关重要的问题。考虑

到新型冠状病毒肺炎大流行是一种紧急情况，与贸易有关的 WTO 知识产权制度似乎提供了必要的灵活性。

《与贸易有关的知识产权协定》第 30 条“授予权利的例外”和第 31 条“未经权利持有人授权的其他使用”规定了 WTO 成员保护专利权义务的例外情况。2001 年 WTO 第四届部长级会议通过了《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉与公共健康的宣言》（简称《多哈宣言》）。《多哈宣言》强调《与贸易有关的知识产权协定》不应成为 WTO 成员保护公共健康的障碍，扩大了《与贸易有关的知识产权协定》第 30 条和第 31 条的内容，根据各国在“国家紧急情况或其他极端紧急情况”下签发强制许可的可能性，^①允许未经专利持有人授权向专利持有人以外的生产者颁发生产许可证。《与贸易有关的知识产权协定》还为 WTO 成员提供灵活性，以确保其公民能够获得并负担得起救命的药物。WTO 成员可以在无法负担或无法广泛获得专利药物的情况下使用 WTO 规定的强制许可程序。^②

（四）WTO 法中的主要原则——透明度原则与非歧视原则

1. 透明度原则

透明度符合 WTO 所有成员的共同利益，是 WTO 协定所体现的多边贸易体制的基本要求。保持透明度非常关键。不管是货物贸易还是服务贸易，与其相关的贸易法律、法规和程序的不确定或者混乱会造成重要的贸易壁垒。不仅 GATT 和 GATS 规定了对透明度的要求，WTO 管理的诸边协定也对透明度有具体规定。GATT 第 10 条和 GATS 第 3 条都要求 WTO 成员必须公布其普遍适用、影响贸易的所有措施。成员采取任何数量限制和对这些限制的变更，应在其启动时通知 WTO 秘书处。SPS 协定和 TBT 协定也都要求 WTO 成员将影响贸易的任何新要求或变更要求通知其他成员，并对有关新措施或现有措施的信息要求予以答复。

当前各国为应对疫情而不断采取新的贸易措施，包括政府决策者、进口商、海关官员等在内的疫情防控“供应链”不同环节参与者，如不能及时掌握最新的进出口程序和条例、出口限制、海关规则、关税及其他税费要求，则面临随时中断其关键供给的风险。WTO 总干事阿泽维多反复强调，应当提高对疫情防控相关的贸易政策和措施的透明度，这对依赖进口医疗用品的许多国家尤为重要。而现实是，目前 WTO 收到的相关疫情应对贸易措施寥寥，对全球贸易有重大影响的（临时）出口禁令和限制措施的透明度还远远不够。

① 《关于〈与贸易有关的知识产权协定〉与公共健康问题的宣言》第 5(b)条、第 5(c)条。

② World Trade Organization. Frequently Asked Questions: The WTO and COVID-19[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/faqcovid19_e.htm. [2020-04-19] (2020-05-07).

2. 非歧视原则

非歧视原则要求各成员无论在给予优惠待遇方面，还是按规定实施贸易限制方面，都应对其他所有成员一视同仁，即给予“最惠国待遇”；不应在对外国的产品、服务、服务提供者或企业之间造成歧视，要给予“国民待遇”。

因疫情防控需要而实施的提高、降低或取消某些特定产品的进口关税措施、数量限制措施、技术性贸易措施、植物与卫生植物措施以及贸易条例和措施的公布等，都涉及是否非歧视地适用“最惠国待遇”和“国民待遇”。当前各成员实施的有关疫情防控贸易措施不能忽视“非歧视原则”。

三、当前 WTO 和其他国际组织鼓励的应急贸易措施

（一）对必要产品取消关税和实施零关税计划

WTO 试图采取协调行动，考虑对必要的医疗用品实行关税减让和取消以及零关税计划，全面取消与疫情防控有关的药品、医疗用品、医疗设备、个人防护用品等基本产品的关税，并在可能情况下通过谈判削减关税乃至实施零关税，以确保必要医疗用品的可获得性和可承受性，其中也包括对生活必需品（尤其是食品）的关税和税费的削减和取消。通过取消关税实现具体经济目标的成功案例是，WTO 成员根据《信息技术协定》取消了信息技术产品的关税。因此，可借鉴《信息技术协定》关于关税取消的成功经验。

（二）注意有关措施的针对性、透明度和临时性

加强通报，提高有关贸易措施的透明度。加强 WTO 监测和分析各国政府应对疫情的贸易措施，以确保透明度。各国政府要及时、全面通报各自贸易措施，包括贸易限制措施和贸易促进措施。不断增加向 WTO 的通报，注意在各自可能范围内的相互通报。通报应注意利用网站等先进的数字化方式。WTO 已经就新型冠状病毒肺炎建立了一个网页（网站），向公众提供包括 WTO 成员采取的贸易措施在内的相关信息，^①各国应重视在该网站及时和全面地公布其最新的贸易政策和相关措施。

在国际合作防控全球疫情方面，二十国集团（G20）作为包含主要发达国家和新兴经济体成员的重要论坛，强调保持市场开放和确保医疗产品在最需要的地方有充足的生产和公平公正的分配，进一步加强实质有效的合作和政策协调，对现有国家实践之外的具体行动提出明确的指南和合作建议。二十国集团领导人峰会发表声明强调，

^① World Trade Organization. DDG Wolff: COVID-19 Crisis Calls for “Unprecedented Level” of International Cooperation[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_26mar20_e.htm. [2020-03-26] (2020-04-24).

一国可能采取的任何保护健康的措施都应该具有针对性、相称性、透明度和临时性。^①要防止有关贸易措施演变为实质的贸易保护和变相贸易限制，确保其不扰乱全球供应链，且应符合 WTO 有关规则。对于一些已经实施的将产生不利影响的贸易限制措施，应当尽快取消。要注意有关贸易限制措施的针对性和相称性，不得使用与所保护权益不相符或超出保护权益范围的贸易措施，不得强加有关贸易限制。例如，当前世界粮食供应基本是充足的，不对粮食出口进行不相称的限制，否则将导致粮食价格上涨和粮食安全的不确定性。要把握有关措施的“临时性”，尤其对包括出口限制在内的贸易限制措施，应当适时并尽快取消。而且，有关这类措施也不能成为各国采取进一步破坏全球经济的不合理保护主义措施的幌子。二十国集团成员应同意不对相关医疗用品实施出口禁令或限制，并应敦促其他国家效仿。

2020 年 5 月 14 日，二十国集团贸易部长会议强调要在维护多边贸易体制、推进 WTO 改革、稳定全球产业供应链、促进国际投资等方面，加强各国的集体行动，促进世界经济稳健复苏和长远发展。其通过的抗疫救急的《G20 应对新冠病毒肺炎疫情、支持全球贸易投资集体行动计划》（简称《集体行动计划》），提出消除出口管制、修复全球产业供应链、帮助扶持中小微企业、疏通物流网络、促进通关便利、加大应急管理措施的透明度等举措。《集体行动计划》包括短期行动计划和长期行动计划两个方面共计 38 项具体行动，涵盖贸易规制、贸易便利化、政策透明度、物流网络、中小微企业、多边贸易体制、全球供应链和国际投资等 8 大领域，涉及的商品范围主要局限于医用品、农产品、人道主义救援用品及相关物资和服务，并未包括其他商品与服务。

（三）进一步促进货物贸易便利化

2017 年生效的 WTO《贸易便利化协定》有助于应对全球疫情带来的某些紧急挑战。加强边境机构合作，进一步加快对关键货物在海港和空港的运输、通关和清关。设立“绿色通道”，提供快速检查和货物放行，优先对进口的“基本产品”尤其是药品和医疗产品等进行检查和审查，缩短产品放行前的监管处理时间，以避免进口出现延误。进一步探索海关手续的电子化和数字化，提高通关效率。《贸易便利化协定》有若干条款促进采用改进的（电子化）出口、进口和过境程序。比如，允许提前递交电子格式的文件，以便在抵港前处理这些文件；允许以电子方式支付海关在进出口时发生的关税、税费和其他费用；规定不征收关税和税款的最低运输价值或应纳

^① G20 Group. Extraordinary G20 Leaders Summit Statement on COVID-19[EB/OL]. 2020, G20. [https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders'%20Summit_Statement_EN%20\(3\).pdf](https://g20.org/en/media/Documents/G20_Extraordinary%20G20%20Leaders'%20Summit_Statement_EN%20(3).pdf). [2020-03-26] (2020-04-24).

税额。^①进一步推进实施“单一窗口”建设，并在先进系统中进一步探索使用有关原产地规则和卫生及植物卫生要求的电子证书，甚至利用“人工智能”和“大数据算法”协助对货物流动的管理。^②

此外，世界海关组织 2020 年 3 月《新冠病毒肺炎公报》^③所载在自然灾害期间妥善处理货物的决议、^④WHO 在国际新型冠状病毒肺炎疫情下国际交通问题的最新建议^⑤和 WHO《国际卫生条例》（IHR）关于允许货船免费检疫的规定，以及国际民航组织理事会 2020 年 3 月 9 日通过的《国际民航组织新型冠状病毒肺炎安全宣言》，均要求有关各国尽最大努力促进载有必要医疗用品的航运货物的进入、过境和离境。

（四）以适当措施激励国内生产，加强国际生产合作

WTO 副总干事 Alan Wolff 指出，WTO 的规则中没有任何条款阻止补贴的发放，以增加应对新型冠状病毒肺炎流行病所需的全球医疗产品供应。^⑥WTO 允许以补贴促进国内生产，条件是所实施的补贴只要不是 WTO《补贴和反补贴措施协定》规定的非法补贴（例如损害其他 WTO 成员产业的补贴）；或者根据当前 WTO 规则，即使这些措施可能与 WTO 不一致，只要它们属于前述所谓“例外”情况即可。

《澳大利亚、文莱、加拿大、智利、缅甸、新西兰和新加坡部长级联合声明》提出：将支持在最需要的公平基础上，尽快以可承受的价格提供和获得基本医疗用品和药品，包括根据国情通过奖励和有针对性的投资鼓励增加生产。这实际上提出了通过奖励政策和投资政策激励国内生产的方案；还可以在遵守 WTO 规则的前提下加强政府采购，提高国内生产积极性和关键用品的产量。

当然，应当进一步促进志同道合国家间的医疗产品生产的国际合作，以确保最大化提升生产效率和质量，保障全球医疗（药品）供应链的安全性和韧性。

① World Trade Organization. DDG Wolff: COVID-19 Crisis Calls for “Unprecedented Level” of International World Trade Organization. E-commerce, Trade and the COVID-19 Pandemic.[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommmerce_report_e.pdf. [2020-05-04] (2020-05-12).

② World Trade Organization. E-commerce, Trade and the COVID-19 Pandemic.[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/ecommmerce_report_e.pdf. [2020-05-04] (2020-05-12).

③ World Customs Organization. WCO Communique Regarding the Coronavirus (COVID-19) Outbreak.[EB/OL]. 2020, WCO. <http://www.wcoomd.org/en/media/newsroom/2020/march/wco-communique-regarding-the-coronavirus-outbreak.aspx>. [2020-03-09] (2020-04-28).

④ World Customs Organization. Resolution of the Customs Co-operation Council on the Role of Customs in Natural Disaster Relief ((June 2011).[EB/OL]. 2011, WCO. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/resolutions/resolution_e.pdf?la=en. [2011-06-10] (2020-04-30).

⑤ World Health Organization. Key Considerations for Repatriation and Quarantine of Travelers in Relation to the Outbreak of Novel Coronavirus 2019-nCoV.[EB/OL]. 2020, WHO. <https://www.who.int/news-room/articles-detail/key-considerations-for-repatriation-and-quarantine-of-travellers-in-relation-to-the-outbreak-of-novel-coronavirus-2019-ncov/>. [2020-02-11] (2020-04-26).

⑥ World Trade Organization. DDG Wolff: COVID-19 Crisis Calls for “Unprecedented Level” of International Cooperation [EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_26mar20_e.htm. [2020-03-26] (2020-04-24).

（五）保障发展中国家和最不发达国家获取关键产品的权益

贸易限制措施尤其是出口禁令和出口限制措施会扰乱全球供应链，给那些相对贫困、经济更为脆弱而且医疗设备高度依赖进口的国家造成严重影响。许多发展中国家的病例不断增加，全球疫情可能对发展中国家产生毁灭性影响。因此，应继续支持联合国在人道主义援助方面的努力。发达国家的政府应确保采购条例不妨碍外国采购，免费提供产品标准，加快审批进口供应。还应保持供应链的开放，支持受到新型冠状病毒肺炎冲击的贫穷国家。各国政府应仿效欧盟的做法，制定生产某些医疗器械和设备所需的免费技术标准，同时加快批准疫情防控相关用品生产。总之要充分保障发展中国家和最不发达国家获取疫情防控关键产品的权益。

（六）促进数字经济等关键性服务贸易发展，便利关键人员必要流动

数字经济在疫情防控过程中的作用十分瞩目，远程医疗服务以极高的性价比提供了疫情防控的援助和技术支持。确保开放的、非歧视的数字经济市场，着重注意促进跨境电子健康服务的发展，为远程医疗服务提供便利，以利于分享检测、预防、应对和从新型冠状病毒肺炎中恢复的最佳实践。还应注意促进跨境运输和国际物流服务、金融服务等对疫情防控有关键作用的服务贸易的发展。

保障医疗服务人员、医疗用品（扩大）生产人员、可能的测试和研发疫苗人员、关键产品运输人员、通信技术人员、高科技（医疗）设备操作人员、关键产业工人等的跨境流动，并考虑为他们提供特别签证、工作许可证等便利措施。同时应对这类人员的健康检查提供“特殊通道”和快速程序，并注意避免无谓的重复检查。

四、应对全球疫情危机的制度性建议

（一）中国应发起 WTO 有关国际疫情防控贸易措施协定的谈判倡议，积极设置 WTO 改革新议程

全球新冠病毒肺炎疫情彰显了 WTO 在协商谈判、贸易政策审议、贸易争端解决方面的重要性，也提出了 WTO 改革的新课题。在应对全球疫情危机方面，现行 WTO 体制力不从心。一是现行 WTO 法对于允许有关所谓贸易措施灵活性的“例外”规定不够清晰明确。例如，缺乏对何为“为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的贸易措施”“在战争或国际关系中的其他紧急情况下……为保护其基本安全利益而认为必要的措施”等的明确而具体的认定标准。又如，对于某些措施是否构成了对有关国家的歧视或者构成了对国际贸易变相限制的考察，也缺乏较为明确的认定标准。因此，WTO 成员可以较为轻松地援引这些“例外”从而为其实施的贸易措施（主要是贸易限制措施）寻找合法性和正当性依据。在全球疫情大流行的情形下，确实需要采取有关紧急措施，某些国家即便采取的措施“涉嫌”违反 WTO 法下的

有关义务，但仍“善意”地“自我认定”该措施符合 WTO（尤其是“例外”的）规则。如果任由以“例外”为幌子的贸易保护主义措施横行，将对全球供应链的根基造成实质损害，也将危及以 WTO 为核心的多边贸易体制。二是现行 WTO 法中缺乏一套与国际疫情防控措施有关的整体规范。具体而言，在现行 WTO 法中，国际疫情防控贸易措施散见于货物贸易、服务贸易和与贸易有关的知识产权等相关的各个多边协定中，呈规则“碎片化”之状，从而使对有关措施的定性和规范需要逐一检视 WTO 管理的相关协定，耗时费力。三是全球疫情得到有效控制或疫情结束后，不排除有关贸易措施被诉诸 WTO 争端解决机制，甚至不排除“滥诉”的可能性。当前，WTO 争端解决机制因为上诉机构的危机而陷入“瘫痪”，其有效解决争端的能力严重受损；鉴于其成员为数寥寥和美国的不参与，“多方临时上诉仲裁安排”能在多大程度上承担现有 WTO 上诉机构的重任，有待实践检验。因此，设置 WTO 改革新议程，发起 WTO 国际疫情防控有关的整体性、全面性和具体化的贸易措施协定的谈判倡议，建立一套 WTO 管理的公共健康与全球疫情防控贸易措施协定十分必要。

当前，可以电子商务多边规则制定为契机，推进 WTO 改革现有议程。在全球疫情危机下，电子商务的作用彰显，电子商务和数字服务使在线购物（包括医疗用品、药品、生活必需品及食品）、远程医疗服务、远程互联网会议、远程学习办公等需求激增。可借此契机，进一步加快和促进 2017 年开始的 WTO 有关电子商务多边规则的谈判。在此有利背景下，可凝聚各方共识，创造对话平台，设置与全球疫情防控有关的 WTO 改革新议程。

为此，中国可以作为倡议者和发起国，邀请德国、日本、印度和巴西等制药国家，主要疫情防控设备制造国和出口国以及美国、俄罗斯、墨西哥和土耳其等主要进口国家，在审慎全面考虑和做好全面评估的基础上，把为保护人类、动物或植物的生命或健康所必需的贸易措施具体化，进而提出 WTO 国际疫情防控有关贸易措施（货物、服务和知识产权）协定的谈判倡议，拟定 WTO 管理的公共健康与全球疫情防控贸易措施协定，采用 WTO 管理的诸边协定委员会模式，全面、系统和常规地监督与国际疫情防控有关的各种具体贸易措施。

拟议的《公共健康与全球疫情防控贸易措施协定》旨在对有关全球疫情防控的贸易措施进行有效规范和监管。在货物贸易领域，应着眼于削减与健康有关的产品（尤其是与医疗相关的设备、原料、用品等）的关税和其他贸易限制，也应考虑对关键生活用品（尤其是食品）的关税削减安排。可以考虑以附件和承诺书形式对上述两类产品进行详尽罗列。对与全球疫情防控有关的技术性贸易壁垒和卫生与植物卫生措施，应当制定高效、统一的国际标准，以促进相关贸易在符合相应标准的前提下快速流动。应考虑引入不可诉补贴或“绿灯”补贴制度，以便向制造或生产医疗设备、用品、消毒剂及其他抗击新型冠状病毒产品的公司，以及开发针对该病毒的疫苗或

治疗药物的所有研究提供相应补贴。^①还应就全球疫情危机时期是否全面禁止出口限制以及相关成员的有关承诺,专门拟定详尽的规定。当然,也要明确疫情防控有关的贸易便利化措施的专门规定。例如,对紧急状态下的海关清关手续和流程的规定,对“单一窗口”建设的技术性问题和系统的可互操作性的设计与合作。在服务贸易领域,应拟定有关促进和保障与疫情防控有关的关键服务快速流动的条件和路径,比如医疗服务贸易的数字化改革与在线医疗服务的准入、远程教育的快速流动以及关键服务人员的跨境流动;还应规定紧急状态下国际物流和跨境运输的特殊保障措施。在知识产权领域,维护知识产权促进创新与紧急状态下紧急需求之间的平衡性要求,设置全球性疫情时期知识产权灵活性安排,确保适当的知识产权保护不妨碍新技术和药物的开发,应对全球疫情的医疗措施“排除专利保护制度”,进一步明确全球疫情国家紧急状态下某些关键药品、疫苗研发成果等专利产品的“强制许可”。对于与疫情防控有关的货物贸易、服务贸易和与贸易有关的知识产权措施,应规定通知要求,对通报不力的“制裁”措施确保及时、高质量的通报和透明度。对于有关措施的“临时性”问题,应设法规定措施存在的合理期限和取消措施的标准。此外,需要明确有关争端解决机制。鉴于全球疫情发展的紧急态势,对于有关措施引起的争端,如诉诸 WTO 争端解决机制,可以启动争端解决的“快速”机制。

考虑到达成有关国际疫情防控的贸易措施多边协定存在现实困难,建议先由“关键少数”成员“协商一致”后,启动“开放式诸边协定”谈判模式。考虑到《信息技术协定》作为诸边协定的成功先例,在关税减让谈判上可汲取其有益经验。当然, WTO 成员还应在诸边协定的基础上持续加强合作和进一步凝聚共识,使诸边协定逐渐发展为多边协定。

《公共健康与全球疫情防控贸易措施协定》可以设立“公共健康与全球疫情防控贸易措施协定委员会”,具体协调有关国际疫情防控措施协定的监督与执行,并注意与货物贸易理事会、服务贸易理事会、与贸易有关的知识产权理事会加强工作交流和技术沟通。注意运用 WTO 贸易谈判委员会(TNC)监督整体谈判议程,并向总理事会常规会议汇报谈判进展。

受疫情影响,本应于 2020 年 6 月在哈萨克斯坦举办的第十二届 WTO 部长级会议已无法如期召开,当前 WTO 成员正在积极考虑部长级会议的合适时机。事实上,部长级会议对于激发有关 WTO 改革议程的讨论有着十分重要的推进作用,可以为拟议的协定凝聚更多共识和吸引更多“关键成员”参与和支持。据认为,第十二届

^① World Trade Organization. DDG Wolff Outlines Measures Taken in Response to COVID-19, Highlights Key Role of WTO[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_01apr20_e.htm. [2020-04-01] (2020-04-09).

WTO 部长会议可能会延期至 2021 年召开，中国应不断关注和考虑合适的时机，并做出有效促进，以期能够尽早召开部长级会议。为此，参照 G20 领导人应对新冠肺炎特别峰会和贸易部长应对新冠肺炎特别视频会议模式，还可考虑举行远程视频会议。当前，中国应积极以倡议发起者身份，联合有关国家就拟议的《公共健康与全球疫情防控贸易措施协定》进行先期磋商，并尽快开始有关谈判方案的准备工作。

（二）WTO 应在跨部门工作组基础上设立全球疫情危机应对委员会

WTO 在协调全球贸易政策方面发挥独特的作用，对于抗击新冠肺炎疫情造成的全球严峻经济形势十分重要。在应对全球疫情方面，贸易政策可以做出积极贡献。WTO 承诺与其他国际组织合作，尽量减少对跨境贸易和全球供应链的干扰，特别是那些对防治新冠病毒肺炎至关重要的问题，同时保护公共卫生。自 2020 年初以来，实施贸易限制（包括限制出口）的国家日益增多。WTO 设立了一个跨部门工作组，以收集各国采取措施对与病毒传播有关的世界贸易产生影响的所有可能信息，包括贸易便利措施和限制国际贸易的措施。^①

除呼吁提高透明度和鼓励通报外，WTO 还可以发挥更大建设性作用。在这个非常时期，应当设立 WTO 全球疫情危机应对委员会，以最大限度地减少对危机的不良反应。^② WTO 全球疫情危机应对委员会可以充分发挥其在评估和审议贸易措施、监测贸易运行、防止争端失控等方面的重要作用。委员会可对新措施进行协调一致的评估，并对与危机有关的具体贸易关切提供协调行动和讨论场所，谋求采取一致的行动和办法。委员会的职权范围可以包括评估和审议应对全球疫情危机而实施的所有贸易措施，乃至疫情后的全球经济恢复措施。WTO 全球疫情危机应对委员会可以在 WTO 总理事会下运作，并与 WTO 的 TBT 委员会、SPS 委员会、SCM 委员会、贸易便利化委员会等常设委员会及有关工作组进行有关具体贸易关切的磋商，分享有关措施的最佳实践。

（三）加强在 UN、G20 和其他国际组织等多边框架下的合作和协调

在全球疫情背景下，任何国家都不能完全自给自足地提供其公共卫生系统所需的产品和设备，各国必须进行多边合作，避免通过不协调的国家封锁来限制基本医疗服务、关键生活用品（尤其是食品）的全球供应。发挥各国际组织（机制）在专业领域不可替代的作用，例如，WTO 在确保透明度、贸易措施通报和评估、贸易监测方面的作用，WHO 在医疗物资援助、加快治疗方案的科学研究、技术指南和公共

^① World Trade Organization. DDG Wolff: COVID-19 Crisis Calls for “Unprecedented Level” of International Cooperation[EB/OL]. 2020, WTO. https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/ddgaw_26mar20_e.htm. [2020-03-26] (2020-04-26).

^② Reinsch, William, et al. Trade Symptoms of the Pandemic.[EB/OL]. 2020, CSIS. <https://www.csis.org/analysis/trade-symptoms-pandemic>. [2020-04-03] (2020-05-06).

卫生建议、保健课程线上培训方面的作用,世界海关组织在关税合作和海关合作方面的作用,国际劳工组织(ILO)在国际劳动权利保障方面的作用,联合国粮农组织(FAO)在粮农领域国际合作方面的作用,世界知识产权组织(WIPO)在促进知识产权保护 and 特殊情形下提供灵活性方面的作用,国际货币基金组织(IMF)以其总贷款能力支持各国政府应对全球疫情方面的作用,世界银行在加强健康服务和基本健康关怀、加强疾病监测报告、培养一线保健工作者等方面发挥作用。^①

加强国际组织相互间在职能重合与互补领域的密切合作,发挥协同效应,落实G20集团“向WTO通报所采取的任何与贸易有关的措施”的承诺,WTO与WHO在保持卫生技术的贸易尽可能开放和预测性方面加强合作,以确保和促进重要医疗用品和其他物资及服务的正常跨境流动,并解决对全球供应链的不必要干扰。^②WTO可与世界海关组织在促进基本商品的贸易便利化方面加强合作,便利和简化跨境手续,优先考虑对抗击疫情至关重要的基本物资的进出口。FAO与WTO、WHO加强协调与合作,以确保有关保障成员国公民健康和福祉的贸易措施不对粮食供应链产生不必要干扰。

加强在UN和G20等重要多边框架下的合作。在全球疫情背景下,维护联合国在国际和平与安全方面积极发挥主导作用,避免因疫情导致的社会动荡和暴力事件增加削弱国际社会与疫情斗争的能力,对因全球疫情而受影响的最贫穷国家和最弱势群体提供十分必要的人道主义救援。

五、结语

国际贸易秩序受到新冠病毒肺炎疫情的严重冲击,对以WTO为核心的多边贸易体制在应对全球性疫情危机方面提出了新的要求,为WTO改革提供了新的课题。现行WTO法为与疫情防控有关的贸易措施提供灵活性的规则散见于WTO管理的有关协定中,且界定有关贸易措施的合法性与正当性的标准不够清晰,缺乏一套可以全面、明确、系统地应对全球疫情危机的整体性和专门性规范。设置WTO改革的新议程,建立由WTO管理的公共健康与全球疫情防控贸易措施协定,设立WTO全球疫情危机应对委员会,是应对当前疫情危机的明智之举和谋求疫情后的贸易秩序恢复与稳定的长远之计。国际社会应当以此次全球疫情危机为契机,优先推动与人类健康和福祉密切相关的WTO改革议程,在凝聚共识的基础上推动WTO改革其他议程。各

① World Bank. Managing Risk and Facilitating Trade in the COVID-19 Pandemic[EB/OL]. 2020, World Bank Group. [https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/33515.\[2020-03-30\]\(2020-04-12\)](https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/33515.[2020-03-30](2020-04-12)).

② World Health Organization. Joint Statement by WTO Director-General Roberto Azevêdo and WHO Director-General Tedros Adhanom Ghebreyesus[EB/OL]. 2020, WHO. [https://www.who.int/news-room/detail/20-04-2020-joint-statement-by-wto-director-general-roberto-azevedo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus.\[2020-04-20\]\(2020-05-02\)](https://www.who.int/news-room/detail/20-04-2020-joint-statement-by-wto-director-general-roberto-azevedo-and-who-director-general-tedros-adhanom-ghebreyesus.[2020-04-20](2020-05-02)).

国应在全球层面加强在以联合国为核心的国际体系下的多边合作，坚决维护并不断发展国际法治，以应对与当前新冠病毒肺炎疫情危机类似的全球性发展困境。

参考文献：

- [1] 边永民. 国际法视域下的新冠肺炎疫情应对 [J]. 法学杂志, 2020,(4).
- [2] [比] 彼得·范德博思, 单文华. 世界贸易组织法基本原理 [M]. 北京: 法律出版社, 2020.
- [3] [美] 约翰·H·杰克逊. 世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策 [M]. 张乃根译. 上海: 复旦大学出版社, 2001.
- [4] 余敏友, 左海聪, 黄志雄. WTO 争端解决机制概论 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2001.

A New Agenda for WTO Reform—Initiating Negotiations on the Agreement on Trade Measures Related to Pandemic Prevention and Control

YU Minyou ZHANG Jirong

Abstract: The Pandemic has caused a huge impact on international trade, and calls for WTO reform. China can, as an initiator, propose the negotiation proposal of the WTO agreement on trade-related measures (goods, services and intellectual property) for the prevention and control of the pandemic. China may invite major exporters and importers of pandemic prevention and control products to concretize trade measures necessary for the health protection of human, animal and even plant, and formulate an agreement on trade measures for public health and pandemic prevention and control administered by the WTO. A plurilateral agreement first, and then a multilateral agreement. WTO will fully play the leading role in the global trade system for pandemic prevention and control, and earnestly advance specific agendas such as tariff reduction, trade facilitation, protection of the rights and interests of developing countries, and economic recovery.

Keywords: global pandemic crisis; WTO reform; agreement on trade measures related to pandemic prevention and control; international pandemic emergency trade system

(责任编辑: 金孝柏)