

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2018.01.002

中国与东盟国家 WTO 争端解决共性策略研究^{*}

刘 彬

(西南政法大学, 重庆 401120)

摘 要: 东盟10国作为整体, 与中国具有成员定位相似性、发展不均衡相似性、出口结构相似性、产业升级需求相似性, 对双方的WTO争端解决实践进行比较研究具有现实意义。通过对中国与东盟国家参与WTO争端解决的概况、案件类型、案件结果等进行实证性数据分析, 可从事前、事中与事后各个层面得出有益的策略启示。此种研究路径有助于中国丰富其参与WTO争端解决的手段和经验, 维护发展中大国以及发展中国家阵营的整体利益。

关键词: 中国; 东盟国家; WTO 争端解决; 共性策略

中图分类号: D996.1

文献标识码: A

文章编号: 2095—8072(2018)01—0017—12

一、引言

中国加入世界贸易组织(WTO)16年来, 随着自身经济体量的壮大与国际影响力的提升, 对WTO争端解决活动的参与度日益增强。迄今学界对中国的WTO争端解决实践的研究已相当深入, 但有一个视角似乎被相对忽视, 即中国作为发展中成员, 与其它国情相似、发展阶段接近的WTO成员之间的争端解决实践的比较研究。本文选取东盟10国作为中国的比较对象进行实证研究, 试图从中提炼出若干共同的参讼策略规律。

东盟10国与中国是山水近邻, 总体上同为发展中成员。但东盟绝非铁板一块, 其成员国发展水平参差不齐, 既有新加坡、文莱等人均收入高于中国的国家, 也有泰国、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾等中等收入国家, 更有越南等相对较不发达国家, 还有缅甸、老挝、柬埔寨等世界最不发达国家。除新加坡外, 东盟国家大多在劳动密集型产品、农产品和初级产品出口方面拥有比较优势, 这一点与中国颇为相似。中国也正在经历转型期的巨变, GDP总量与货物进出口贸易值已居世界前列, 但人均指标仍然滞后, 地域发展相当不均衡; 传统的劳动密集型产业优势尚在, 但已大为缩水, 政府正在积极推动经济增长方式转变和产业结构升级, 促进出口产品和目标市场的多元化。同时, 中国正在国内积极推行一系列自贸试验区的建设, 其经贸体制的自

^{*} 本文为重庆市教委人文社科项目“中国与东盟国家参与WTO争端解决的共性策略研究”(13SKC06)、中国法学会中国东盟法律研究中心的研究成果。

由化改革取向与新加坡自由港体制有较多类似之处。

对比中国与东盟的贸易结构,可以发现双方既有农产品、初级产品、纺织品等传统领域的出口,也都有机械、电子、化工等工业产品出口。东盟10国发展水平不一,恰好与转型期中国的不均衡国情和外贸形势形成有趣对照。在今天的世界上,像中国这样经济总量巨大但发展相当不均衡、仍然保持发展中成员身份的经济体,为数很少,而东盟作为一个整体能够成为中国的一个有效的参照系。因此,对中国与东盟10国的WTO争端解决实践进行比较研究具有现实意义,有助于探索应对外国贸易申诉的措施,有助于丰富对外国不公平贸易做法发起申诉的研究,还有助于在国际贸易摩擦中进一步理解和协调相关政策和立法。此种研究立足于中国与东盟之间守望相助、共同创造发展利益的相处传统,符合求和平、谋发展、促合作、图共赢的时代精神,服务于当下构建中国与东盟命运共同体的外交倡导。

二、中国与东盟国家参与 WTO 争端解决的概况比较

表1展示了东盟10国与中国迄今在WTO中所参与的争端数量总数,包括作为直接当事方(申诉或应诉)的案件数量和作为第三方参与的案件数量。

可以看出:首先,各国对作为第三方参与案件都比较感兴趣。除印尼之外,各国的第三方案件数量一般大大多于其直接争端案件数量。这个现象比较容易解释,因为第三方参与机制深受各国欢迎,实为有利无害之事。其次,各国作为直接当事方的争端参与程度参差不齐。中国作为大型经济体,直接争端数量众多自不待

表 1 各国迄今争端数量总数

国名	直接争端案件数量	第三方案件数量	总数	成为WTO成员时间
印尼	25	22	47	1995年
泰国	17	73	90	1995年
马来西亚	2	9	11	1995年
菲律宾	11	15	26	1995年
新加坡	1	32	33	1995年
文莱	0	0	0	1995年
越南	3	28	31	2007年
缅甸	0	0	0	1995年
柬埔寨	0	0	0	2004年
老挝	0	0	0	2013年
东盟10国加总	59	179	238	
中国	54	140	194	2001年

数据来源:作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

言。东盟10国中,印尼、泰国、菲律宾三国参与数量相当多,构成“第一集团”;“第二集团”是越南、马来西亚、新加坡三国,但这三国直接参讼很少,其中越南直接参讼3起,第三方案件也相对较多;“第三集团”是柬埔寨、老挝、缅甸这3个最不发达国家和文莱,未参加任何争端解决活动,甚至没有第三方参与案件。文莱的发展水平较高但没有任何争端记录,这可能与经济体量小有直接关系。新加坡系人均高收入的新兴经济体,但直接参讼数量很少,被诉数量更是为零,这可能由于新加坡自

由的经济政策、发达的市场体制导致其争议性贸易措施很少。但新加坡的第三方案件很多,表明其关注海外经贸利益的意愿较为强烈,也比较重视WTO法律人才培养。

总体上,东盟10国除了越南、柬埔寨和老挝,其它均是WTO的创始方,然而其各自参讼数量明显低于中国。可见,一个经济体的规模量级、发展水平及其在世界经济格局中的影响力,往往与它参与WTO争端解决的案件量成正相关。不过东盟10国汇总起来的案件量,无论直接参讼还是第三方案件,基本都与中国大体相当,这也可印证本文的立意:东盟国家虽然单独力量较小,但作为一个整体与同为发展中成员的中国具有较好可比性。

表2展示了东盟10国与中国在WTO中历年主动向其它成员发起申诉的案件数量趋势。如前所述,文莱、缅甸、柬埔寨、老挝4国没有任何涉讼记录。为了展示年度分布规律,笔者将1995年WTO成立以来的时间跨度分为四段,每一段为5年时间。

首先,从发起申诉的案件总数看,东盟10国的申诉总量多于中国两倍有余。其中,光泰国的申诉数量就达到13起,印尼达11起,均接近中国15起

的数量。但也要考虑到,东盟国家大多是WTO创始成员,而中国2001年方才入世,且享有5年的过渡期,过渡期内除了搭便车与众多成员一起申诉美国钢铁保障措施的案件外,别无其它申诉行为。因此,中国或许需要加强申诉主动性,但这一推断还有待观察。

其次,东盟10国的申诉数量总体上呈现递减趋势,而中国呈现递增趋势。东盟国家不但整体申诉量存在递减趋势,且具体到单个国家,这一趋势也同样存在。其中,1995~2000年的申诉量占据东盟10国申诉总量的比例最大,这表明东盟国家在WTO成立之初的申诉热度较高,但后面的活跃程度日益衰减。不过,2011~2015年,东盟国家的申诉量呈现反弹趋势,印尼和越南都出现了申诉高峰,这可能与2008年国际金融危机的后续影响导致全球贸易保护主义上升有关。中国申诉量的明显上升趋势,表明这个庞大经济体在入世及过渡期之后的申诉积极性正在快速提升,其争端解决经验和相应人才储备也日益丰富。

表2 各国历年申诉案件数量的年度趋势

国名	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-至今	总计
印尼	2	1	2	5	1	11
泰国	7	4	2	0	0	13
马来西亚	1	0	0	0	0	1
菲律宾	2	2	1	0	0	5
新加坡	1	0	0	0	0	1
文莱	0	0	0	0	0	0
越南	0	0	0	3	0	3
缅甸	0	0	0	0	0	0
柬埔寨	0	0	0	0	0	0
老挝	0	0	0	0	0	0
东盟10国	13	7	5	8	1	34
中国	0	1	6	6	2	15

数据来源:作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

表3展示了东盟10国与中国在WTO中历年被动应对来自其它成员申诉的案件数量趋势。同样,也与表2一样划分4个时间区段,以显示年度分布规律。

首先,从被动应诉的案件总数看,中国应诉量明显高于东盟10国,这无疑表明了中国的受关注程度。不过,中国应诉量很明显呈现出2006年之前默默无闻、2006年之后陡然激增的态势。中国在2000年之前的应

诉量当然为零,其在2001年入世到2005年的应诉量也只有1起。但一俟中国结束入世过渡期,美欧等就迅速对中国展开了贸易法律的围剿大战。即便在2016年之后至今的一两年内,中国也受到了5起申诉,其受关注程度可见一斑。

其次,东盟10国的应诉案件明显集中在1995~2000年这一时间段,后面则相对风平浪静。这支持了与表2相同的推断:WTO成立之初其争端解决活动较为兴盛,但后面争端解决的数量逐渐下降。有学者也指出,自1995年到2012年,WTO争端解决机制的利用率呈现下降趋势。^①不过,印尼成为一个鲜明个例,其在2011~2015年遭受了高达9起申诉。这9起案件中有5起诉因相同,都是对园艺产品和动物产品的进口限制措施遭受美国与新西兰的反复起诉;^②另4起中,也有3起是涉及进口限制措施。^③这可能表明该国这一时期较强的贸易保护主义倾向。总体来看,东盟10国中印尼、泰国、菲律宾仍然位居应诉量前三,与表2中申诉量的位次基本相同,表明这三国无论申诉还是应诉,都是东盟国家中比较活跃的。

表3 各国历年应诉案件数量的年度趋势

国名	1995-2000	2001-2005	2006-2010	2011-2015	2016-至今	总计
印尼	4	0	0	9	1	14
泰国	1	0	2	0	1	4
马来西亚	1	0	0	0	0	1
菲律宾	4	0	2	0	0	6
新加坡	0	0	0	0	0	0
文莱	0	0	0	0	0	0
越南	0	0	0	0	0	0
缅甸	0	0	0	0	0	0
柬埔寨	0	0	0	0	0	0
老挝	0	0	0	0	0	0
东盟10国	10	0	4	9	2	25
中国	0	1	20	13	5	39

数据来源:作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

三、中国与东盟国家参与 WTO 争端解决的案件类型比较

表4展示了东盟10国与中国在WTO直接参讼的过程中,所面对的争端对手的成员类型。按照公认的标准,表格将成员类型划分为发达成员、发展中成员和新兴经济体三类。^④

① 赵骏,“皇冠上明珠”的黯然失色[J],中外法学,2013(6):1243-1245.

② WTO争端解决机构DS455、DS465、DS466、DS477、DS478共5个案件。

③ WTO争端解决机构DS484、DS490、DS496共3个案件。

④ 新兴经济体在本文分类中,主要包括传统的“亚洲四小龙”(中国香港、中国台湾、韩国、新加坡),以及近年来中国、俄罗斯等部分“金砖国家”(但印度、巴西、南非仍被笔者归入发展中国家类型)。

表 4 各国争端对象的成员类型

国名	争端身份	发达成员	发展中成员	新兴经济体
印尼	申诉	7	3 (阿根廷、南非、巴基斯坦)	1
	应诉	10	3 (巴西、越南、巴西)	1
泰国	申诉	9	4 (匈牙利、土耳其、哥伦比亚、埃及)	0
	应诉	1	3 (波兰、菲律宾、巴西)	0
马来西亚	申诉	1	0	0
	应诉	0	0	1
菲律宾	申诉	3	2 (巴西、泰国)	0
	应诉	5	0	1
新加坡	申诉	0	1 (马来西亚)	0
	应诉	0	0	0
越南	申诉	2	1 (印度尼西亚)	0
	应诉	0	0	0
东盟10国 加总	申诉	22	11	1
	应诉	16	6	3
中国	申诉	15	0	0
	应诉	34	5 (墨西哥、墨西哥、危地马拉、墨西哥、墨西哥)	0

数据来源：作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

统计显示，无论东盟10国还是中国，也不论是申诉还是应诉，与发达成员之间的争端均远远多于与发展中成员之间的争端，与新兴经济体之间的争端则明显更少。但相比中国，东盟国家这三类对手的分布要相对均衡一些，而中国对手类型分布明显更为集中于发达成员。首先，中国的申诉对象全是发达成员（事实上全是美欧），而对发展中成员和新兴经济体尚未提起过申诉，这似乎表明中国外贸出口仍然主要集中于美欧

等传统市场。其次，中国34起应诉中，仅有5起来自发展中国家，其它29起应诉全部来自美国、欧盟（欧共体）、日本、加拿大四大巨头。这一现象表明了发达成员在WTO争端解决活动中的强势地位，以及它们在人才储备、诉讼经验、策略设计等方面的突出优势。其中，美国更是逢案必诉。2015年以来中国所有的7起应诉中，竟有6起来自美国，仅2016年1年便占4起。^①

统计显示，有一些发展中成员与东盟国家、中国之间存在若干争端，表明虽同为发展中国家，彼此并非不存在经济矛盾。表4对此类发展中成员专门列出，结果表明：首先，东盟国家主动申诉的发展中成员分布较为广泛和分散。这似乎表明东盟国家对其它发展中国家的市场较为在意。其次，东盟国家被动应诉的发展中对手中，相当一部分来自巴西，另外菲律宾主动申诉巴西的案件也有1起。这表明巴西在解决与发展中成员之间争端的活动中较为活跃，值得中国注意。再次，东盟国家内部彼此间存在3起争端，分别是新加坡诉马来西亚、菲律宾诉泰国、越南诉印尼。这表明尽管东盟10国早已形成统一自贸区，但彼此仍然愿意将争端提交WTO，而不是在东盟自贸区框架下解决。

对于中国，在应对发展中成员申诉的5起案件中，来自墨西哥的申诉就占据了4起。这可能表明，中国需要重视与该国的经贸关系协调。不过，墨西哥的4起申诉中多为追随性，即追随美欧等巨头一道发起申诉，包括2起质疑中国国内补贴的案件和

① https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, [2017-09-18].

著名的中国“原材料案”。这似乎表明，墨西哥作为北美自贸区成员在WTO中较为重视追随美国行动。墨西哥单独的申诉是针对中国纺织品与服装出口，^①这可能说明，中国纺织品与服装出口的巨大优势不但历来被美欧等发达成员视为威胁，同时也为墨西哥等部分发展中成员所忌惮。

表5旨在分析中国与东盟10国面对的争端对手中，存在自贸协定伙伴关系的比重（以争端发生的当时为时间节点）。^②结果显示，无论东盟10国还是中国，其与自贸协定伙伴之间的争端，以及与“授权条款”下优惠贸易安排伙伴之间的争端，均远少于与非自贸协定伙伴之间的争端。其中，中国所有的争端都来自非自贸协定伙伴。这表明自贸协定在缓解甚至消除国际贸易摩擦方面，具有非常巨大的优势。

表5 争端对象与己方是否存在自贸协定伙伴关系

国名	争端身份	自贸协定伙伴	非自贸协定伙伴	“授权条款”下优惠安排伙伴
印尼	申诉	2（澳大利亚、澳大利亚）	7	2（阿根廷、巴基斯坦）
	应诉	3（新西兰、新西兰、越南）	9	2（巴西、巴西）
泰国	申诉	0	11	2（哥伦比亚、埃及）
	应诉	1（菲律宾）	2	1（巴西）
马来西亚	申诉	0	1	0
	应诉	1（新加坡）	0	0
菲律宾	申诉	1（泰国）	3	1（巴西）
	应诉	0	6	0
新加坡	申诉	1（马来西亚）	0	0
	应诉	0	0	0
越南	申诉	1（印度尼西亚）	2	0
	应诉	0	0	0
东盟10国加总	申诉	5	24	5
	应诉	5	17	3
中国	申诉	0	15	0
	应诉	0	39	0

数据来源：作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

东盟国家仍然存在少量与自贸协定伙伴的争端。首先，相当一部分争端发生于东盟自贸区内部，这可能表明东盟自贸区内部争端解决机制还不够完善和成熟，以至于成员更倾向于利用WTO争端解决机制。不过也有学者指出，世界范围内这种例子早已有之，有的自贸区成员往往是出于在多边体制中树立判例权威的考虑。^③其次，尽管东盟整体已经与澳大利亚、新西兰之间达成了三方自贸协定，但印尼依然与澳、新各自发生了2起争端。这可能表明，发展中国家在与秉承西方法治传统和思维观念的发达国家的经济交往中，发生法律争端的可能性仍然较高，不能完全依赖对话协调而不作法律应对准备。最后，东盟国家与“授权条款”下优惠贸易安排伙伴之间的争端也相对较多。这可能表明，仅覆盖部分产品部门的局部性协议其自由化程度较低，成员间经济一体化程度不高，不能充分避免争端的发生。

① https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, [2017-09-16].

② 自贸协定中有一种特殊类型是“授权条款”下的优惠贸易安排，这是发展中成员彼此间达成的较为灵活的优惠性贸易安排，其往往只是覆盖部分产品部门的局部性协议。

③ Marc L. Busch, “Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade”, *International Organization*, 2007, 61(4): 757.

表6展示了中国与东盟10国WTO法律争端所涉及的具体案件类型,这是比较重要的数据资料,能够直接显示成员方的利益点和自身贸易政策短板所在。

结果显示,中国与东盟10国的WTO争端都高度集中于非关税壁垒、贸易救济措施、国内产业政策这三种类型上,表明这是国际贸易摩擦中最典型的类型。关税待遇的争端很少,可能是因为各国海关工作中关税管理的确定性

性较强,不易起争端。知识产权的案件也不多,但东盟国家申诉的1起是相当著名的澳大利亚烟草包装知识产权案,澳大利亚有关措施近年来不但在WTO中涉诉,而且在国际投资争端解决中心(ICSID)中也涉诉,是关系到东道国公共健康规制权的著名案例;^①中国应诉的1起则是大名鼎鼎的美中知识产权纠纷案,也同样涉及中国国内公共政策。服务贸易领域中中国有5起应诉案件,东盟国家涉讼记录为零,这可能表明中国巨大的服务市场更为美欧等发达成员所看重。

中国和东盟国家都对贸易救济案件高度关注,申诉数量众多,表明其都是外国贸易保护主义的严重受害者。其中,印尼和中国尤为突出,且都对美国“双反”做法提起了申诉,显示出两国的共同判断和诉讼策略,值得肯定。中国还存在3起自身“双反”做法被诉的案件,这很可能是出于应对美国“双反”做法的一种针对性行为,但遭遇美国申诉后无一胜绩。^②这似乎表明,在应对他国不合规贸易做法方面,用同样的做法“以牙还牙”未必明智。

在非关税壁垒和国内产业政策两个领域,东盟国家与中国都是申诉少而应诉多。但东盟整体的申诉量与应诉量相对接近,中国的申诉量则比应诉量明显少得多,处于明显的防御态势。不过东盟中的大国——印尼的申诉量也大大少于其应诉量。事实上中国在服务贸易领域被诉的5起案件如“出版物案”、“金融信息服务案”、“电子支付案”等,也几乎都与国内产业政策有关。这可能表明,大国国内的经贸政策、产业政策等“边境后措施”更受他国关注,更易触动他国的利益,其敏感度不亚于贸易救济等“边境措施”。有学者指出,中国入世后大多数行业都处在过渡期,尚未完全开放;而随着时间推移,中国许多行业尤其垄断行业如金融、电信、文化等将不得不

表 6 申诉与应诉的法律争端类型

国名	争端身份	关税待遇	非关税壁垒	贸易救济(含“双反”措施)	国内产业政策	服务贸易	知识产权	其它
印尼	申诉	0	1	9 (2)	0	0	1	0
	应诉	0	7	2	4	0	0	1
泰国	申诉	1	5	5	2	0	0	0
	应诉	0	2	1	1	0	0	0
马来西亚	申诉	0	1	0	0	0	0	0
	应诉	0	1	0	0	0	0	0
菲律宾	申诉	0	4	1	0	0	0	0
	应诉	0	4	1	1	0	0	0
新加坡	申诉	0	1	0	0	0	0	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
越南	申诉	0	0	3	0	0	0	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
东盟10国加总	申诉	1	12	18 (2)	2	0	1	0
	应诉	0	14	4	6	0	0	1
中国	申诉	1	2	11 (3)	1	0	0	0
	应诉	1	11	8 (3)	13	5	1	0

数据来源:作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

① 何艳.投资协定视阈下知识产权与公共健康的冲突与协调[J].法商研究,2013(6):42-51.

② 参见WTO争端解决机构DS414、DS427、DS440共3个案件。

接受WTO合规性的检验，潜在的贸易争端风险尚未完全释放。^①近年来中国的应诉案件在相当程度上印证了这一点。

印尼还有一案（DS481）被归入“其它”领域。印尼在申诉美国的“丁香味香烟案”（DS406）中胜诉，其绕开《争端解决规则与程序谅解书》（DSU）第21.5条的执行审查程序，径直依据DSU第22.2条寻求对美国进行贸易报复。欧盟作为第三方反对这一做法，其经典立场源于著名的“香蕉案”。^②欧盟还声称它在裁决执行阶段不应被剥夺第三方资格。^③此案虽是执行阶段的老问题，但欧盟不惜独立兴讼对于中国和东盟国家都值得注意。

表7归纳了东盟国家与中国WTO争端中涉及的标的类型。结果显示，工业制成品和一般农产品是各国争端涉及的最主要标的类型，此为贸易争端常态，自不待言。但东盟国家的农产品争端明显多于中国，这可能表明它们的农业部门在国民经济中更具有重要性和脆弱性。东盟国家和中国都有纺织品与服装类争端，印证了本文立意：东盟国家

表7 申诉与应诉所涉标的类型

国名	争端身份	初级工业原料	纺织品与服装	工业制成品	农产品	渔业产品	服务	综合立法*
印尼	申诉	0	1	9	0	0	0	1
	应诉	0	0	7	7	0	0	0
泰国	申诉	0	2	1	4	4	0	2
	应诉	0	0	3	1	0	0	0
马来西亚	申诉	0	0	0	0	1	0	0
	应诉	0	0	1	0	0	0	0
菲律宾	申诉	0	0	1	3	1	0	0
	应诉	0	0	4	2	0	0	0
新加坡	申诉	0	0	1	0	0	0	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
越南	申诉	0	0	1	0	2	0	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
东盟10国 加总	申诉	0	3	13	7	8	0	3
	应诉	0	0	15	10	0	0	0
中国2**	申诉	0	1	8	2	1	0	4
	应诉	9	1	14	3	0	5	7

* 综合立法是指可能影响其它成员方不特定的多种产品的贸易法律法规或做法。

** DS422案因同时涉及渔业产品和工业制成品，在涉中国数据中被计入两次。

数据来源：作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

与中国的出口结构存在相似性。但也要看到，纺织品与服装类争端数量并不多，这可能说明东盟国家和中国都处在产业结构升级过程中，正在逐渐摆脱对此类产品出口的倚重状态。东盟国家的独特之处在于渔业申诉案件多，很大程度上与著名的美国“虾案”直接相关，表明东盟国家在海洋水产业上的特殊利益；中国的独特之处在于初级工业原料应诉案件多，很大程度上是由于著名的“原材料案”和“稀土案”，直接涉及中国的资源出口管理体制。

综合立法领域，中国案件数量明显多于东盟国家。东盟国家3起申诉全部都指向美国2000年“伯德修正案”（获胜），且没有应诉案件。中国的4起申诉中，1起针对欧盟可再生能源产业政策（一直磋商，结果不明），1起针对美国反倾销行动中的价格比较方法、“归零法”、“单一税率”等一系列做法（获胜），另2起则是入世15

① 彭德雷. WTO争端解决参与机制的巴西模式及其借鉴[J]. 法商研究, 2011(3): 108.

② 朱榄叶. DSU第21.5条与第22条程序冲突及其解决[J]. 国际经济法学刊, 2011(1): 3-5.

③ WTO, WT/DS481/1, G/L/1072, p.4.

年届满后,新近申诉的要求美欧尊重中国入世议定书第15条、取消第三国替代价格做法的重大待决案件;不同于东盟国家的是,中国综合立法的应诉案件高达7起,除了美中知识产权案之外,几乎全部涉及中国对国内产业的补贴支持。可见,东盟国家与中国在挑战他国综合立法时,多指向他国边境措施层面的贸易救济法律,而对他国边境后层面的产业政策挑战不足。^①中国国内综合立法被美欧等发达成员一再挑战,加上服务贸易被诉的5起案件,一共高达12起案件的事实,则表明美欧等极其关注中国的市场大环境,包括知识产权、投资准入、国有企业、竞争中立等各个方面,也印证了中国国内产业政策将受到他国更多挑战的观点。

四、中国与东盟国家参与 WTO 争端解决的条件结果比较

表8列出了东盟国家与中国直接参与WTO争端解决的案件结果统计。结果显示:无论东盟国家还是中国,都是申诉案件胜诉率较高而败诉率极低,应诉案件败诉率较高而胜诉率为零。这极可能表明,具有法律依据、经过充分准备的主动申诉往往拥有较大胜算,反之被动应诉大多以失败告终。东盟国家主动申诉中唯一的败诉是菲律宾1996年诉巴西椰子干反补贴税案(DS22),裁决指出巴西反补贴调查开始于WTO成立之前,因此WTO纪律不适用于本案;中国主动申诉中唯一败诉的是2010年诉美国的“轮胎特保措施案”(DS399),裁决认为美国的特保措施符合中国入世议定书规定的有关条件。但这两个案子从时间角度讲都不会再重现了。中国有1起应诉案被归入“胜败难断”,此即美中知识产权案。该案的结果被有关专家认为美国并未达到申诉目的,但中国也被要求修改部分立法。^②

表 8 各国参与争端解决的案件结果

国名	争端身份	胜诉	败诉	胜败难断	和解	磋商中	诉讼未决	结果不明*
印尼	申诉	4	0	0	1	1	3	2
	应诉	0	4	0	1	1	5	3
泰国	申诉	6	0	0	2	0	0	5
	应诉	0	2	0	0	1	0	1
马来西亚	申诉	1	0	0	0	0	0	0
	应诉	0	0	0	1	0	0	0
菲律宾	申诉	1	1	0	0	0	0	3
	应诉	0	2	0	2	0	0	2
新加坡	申诉	0	0	0	1	0	0	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
越南	申诉	0	0	0	2	0	1	0
	应诉	0	0	0	0	0	0	0
东盟10国加总	申诉	12	1	0	6	1	4	10
	应诉	0	8	0	4	2	5	6
中国	申诉	10	1	0	0	1	1	2
	应诉	0	18	1	7	2	4	7

* 所谓结果不明,指案件状态为磋商中,但持续多年仍没有明确结果,申诉方也没有要求成立专家组。本表保守起见,将磋商启动时间超过两年以上的案件列为结果不明,而仍在两年内的案件则列为磋商中。

数据来源:作者根据WTO官网(https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm)整理而成

① 但中国对欧盟可再生能源产业政策的挑战是个例外,表明中国新时期更加关注海外投资者利益的趋势。

② 杨国华. WTO的理念[M]. 厦门:厦门大学出版社, 2012: 197, 204.

东盟国家的申诉和解率明显高于中国，中国申诉案件没有和解记录。考虑到中国申诉对象全是美欧，这可能表明中国日益上升的海外经贸利益与美欧贸易保护主义倾向之间分歧尖锐，较难调和。中国的应诉和解率相对较高，这表明中国在处于防御地位时具有更多的灵活性。东盟国家与中国的诉讼未决案件都不少。其中，印尼的3起申诉确因案情复杂导致裁决作出时间一再推迟，而5起应诉之未决几乎都是由印尼在2017年提起上诉。众所周知，美国2016年的单边阻挠导致上诉机构目前人手不足，许多上诉案件处于停顿状态。印尼于2017年的密集上诉，有可能表明这是一种“机会主义”策略行为，也表明该国近年来可能较强的贸易保护主义倾向。

中国的1起申诉未决案件正是新近诉欧盟的反倾销“替代国方法”案，中国也对美国就同一诉由提出了申诉，但状态仍是磋商中。这可能表明中国的一种策略，即避免同时面对美欧两个对手，根据诉欧结果再决定是否诉美。中国应诉的4起未决案件全是新近案件，3起来自美国，1起来自欧盟。其中，有2起来自美国的申诉刚刚于2017年立案，未决当属正常。但被美欧同时起诉的“第二次原材料案”（DS508、DS509），DSB于2016年11月已决定成立专家组，但专家组至今未组成。具体原因不得而知，很可能是最终和解结案。

东盟国家申诉结果不明的情况多于应诉案件，而中国申诉结果不明的情况明显少于应诉案件。所谓“结果不明”，即磋商启动后又不了了之。这可能表明，东盟国家的谈判实力、政策威慑力要弱于中国。中国结果不明的申诉与应诉中都有涉及国内产业政策的案件，这可能表明国内产业政策对于中国及其它成员都比较复杂敏感，各国在决定兴讼时都比较谨慎。

最后，资料还显示，中国与东盟国家都存在联合申诉时大多获胜，而被联合申诉时则无一胜绩的现象，且东盟国家的联合申诉次数要多于中国。这表明，被联合申诉往往意味着贸易措施存在较强可质疑性，且影响面较广。中国需要加强对他国影响重大的错误贸易做法的关注，此种情况将可能引发联合申诉，胜诉把握更大。另一方面，中国在改革开放推向纵深、国家身份和利益处于转型期的今天，常被西方片面指责为“新重商主义”，对一些重大的国内产业政策需要更谨慎、更深入地研究其WTO合规性，以避免西方的联合挑战。

五、中国与东盟国家参与 WTO 争端解决的共性策略归纳

基于前文的分析，中国与东盟国家参与WTO争端解决的情况既有相似处，也有不同点。本文试图归纳两者参与WTO争端解决的共性策略，以及中国自身需要特别注意之处。

（一）事前策略归纳

一是要重视与重要经贸伙伴加强自贸协定谈判，有效抑制贸易摩擦的发生。这一策略对于中国和东盟国家都效果显著，对于中国更具有重要意义。当前自贸协定伙伴都接受中国市场经济地位，承诺在反倾销调查中放弃对中国产品寻找第三国替代价格

的方法。中国应重视研究与墨西哥、巴西等重要发展中成员甚至与欧盟、英国、加拿大等发达成员的自贸谈判。中国与东盟彼此间应继续深化区域经济合作,打造自贸区升级版,加强一体化互信氛围。

二是要认真研究西方发达成员的贸易做法和诉讼策略。美欧日加等资源雄厚,经验丰富,始终是发展中成员贸易争端的大敌,尤其美国对人要求开放、对己则贸易保护的实用主义倾向明显,且进攻性极强。中国需要关注美欧在WTO中的诉讼密集期,这极可能是美欧对中国压力相对较小的时期,值得中国在应诉时积极把握。

三是加强申诉主动性,密切关注他国影响重大且具有代表性的错误贸易做法。中国首先应积极争取联合申诉机会。如单独申诉,且对象为美欧等巨头时,可选择先诉其中之一,以收投石问路之效。主动申诉还能够加大对对方的诉讼密集度,减小对方对己方的申诉压力。

四是相比具体产品,须更加关注贸易对手的非关税壁垒和综合立法。具体产品是千差万别的“移动靶”,相当消耗精力。事关贸易管理体制的各种非关税壁垒和综合立法将是未来的重点战场,而专门针对某些典型产品如纺织品与服装的贸易摩擦,反而可能逐渐减少。中国迄今对他国贸易救济措施申诉偏多,而针对非关税壁垒和综合立法的申诉量偏低,自身又在非关税壁垒、综合立法、国内产业政策上处处被动挨打,未来应扭转这一态势。

五是避免过多的贸易保护主义做法。在边境后措施层面,对重大的国内产业政策需要更谨慎、更深入地研究其WTO合规性,以避免发达成员的联合挑战;在边境措施层面,当面对他国“双反”等不合规做法时,“以牙还牙”并不可取,容易引来他国申诉从而败诉。

(二) 事中策略归纳

一是在涉及产业政策争端时处理方式更加务实和灵活化,加强对话和协调。中国和部分东盟国家目前处于产业结构升级过程中,许多边境后措施处于试验阶段,其合规性问题十分复杂,一时难有定论。另一方面,美欧等成员目前处于贸易保护主义较强时期,其产业政策也较为敏感。中国有不少产业政策应诉案件最后以和解方式结案,或结果不明,主动申诉欧盟的可再生能源措施案也结果不明,可见此类问题的复杂性和敏感性。

二是充分估计专家组和上诉机构法律推理多变的可能性。例如,在美国“虾案”中,有关裁决考虑了WTO协议的宗旨精神,突破了以往拘泥于字面条款的判例。但在中国“原材料案”和“稀土案”中,有关裁决又过分拘泥于字面条款,忽视了权利与义务相平衡的文件精神。对于中国,专家组和上诉机构法律推理的严格文牍主义现象可能更值得警惕,因为中国存在重视立法精神而轻视具体措辞的法律传统。

(三) 事后策略归纳

一是对裁决执行阶段中DSU第21.5条和第22条的关系问题加强重视。此问题目前

尚无定论，DSU法条修改也暂无进展，实践中多由成员达成协议解决。中国与东盟国家在涉及欧盟案件中更要注意此点。

二是要研究被他方以相同或相似诉因再次提起申诉的情况。印尼“园艺产品与动物产品案”被美国与新西兰反复申诉达5次之多，美国一方就单独申诉3次。中国近来也出现了被美欧申诉的“第二次原材料案”。这种情况有的是因为修改措施令申诉方不满意，有的是在涉诉产品上修改措施后，基于“不告不理”在其它种类产品上继续维持原有做法。究竟利弊如何，应具体情况具体分析。

六、结论

对东盟国家与中国的WTO争端解决实践作比较研究，具有必要性和可行性。当然，基于统计样本的局限性和现实因素的复杂性，很多推论可能只具有参考作用，不一定反映必然规律。但不同于以往的法条分析性研究，这种统计层面的实证性研究可以从另一个角度提供有益的政策性参考。

当前，中国正在实施经济新常态下的供给侧结构性改革，对内推行自贸试验区建设，各种产业政策和经贸管理措施不确定性较大；对外推行“一带一路”倡议，海外贸易与投资利益水涨船高。可以肯定的是，中国未来对WTO争端解决的参与活跃度一定会超越东盟国家。因此对中国相关的实证研究，未来还可以寻找其它参照系，例如与俄罗斯、印度、巴西等其它金砖国家的比较，或与东亚近邻日本、韩国的比较，甚至未来与美国、欧盟的比较等。此种研究路径或将产生有趣的学术前景。

【作者简介】刘 彬：法学博士，西南政法大学国际法学院副教授。研究方向：国际经济法。

Study on the Common Strategies of China and ASEAN Countries on WTO Dispute Settlement

LIU Bin

(Southwest University of Politics and Law, Chongqing 401120, China)

Abstract: 10 ASEAN countries as a whole share the similarities on member identities, unbalanced development, exportation structures and industrial upgrading demand with China, it has practical significance to conduct the comparative study on the two sides' WTO dispute settlement practices. By the empirical data analysis on China and ASEAN countries' basic facts, types and results of cases in WTO dispute settlement participation, beneficial common strategic implications can be drawn from beforehand, processing and afterwards aspects. This research approach is helpful for China to enrich the means and experiences to participate in WTO dispute settlement, and also to safeguard the overall interests of the developing power and the bloc of developing countries.

Keywords: China; ASEAN countries; WTO dispute settlement; common strategies

(责任编辑：黄志瑾)