

世贸组织TBT专题会议发展现状及 我国参与对策分析

韩振国¹ 刘智洋¹ 王 淼¹ 向若滢²

(1.中国标准化研究院; 2.商务部国际贸易经济合作研究院)

摘 要: 世贸组织技术性贸易壁垒(WTO/TBT)委员会专题会议(Thematic Session)是TBT委员会例会期间由WTO成员和其他利益相关方参加的、旨在推动TBT协定规则完善和相关决策出台的前期研讨会议,对于WTO成员TBT协定的实施以及成员间TBT规制的合作意义重大。但受限于多种因素,我国参与专题会议的工作成效和国际影响未充分发挥和体现。因此,本文通过梳理WTO/TBT专题会议的机制缘起、发言内容、演变特征和开展典型案例研究,对我国参与专题会议的总体情况和问题挑战进行对比分析,进一步给出以专题会议为抓手提升我国TBT工作水平的建议。

关键词: 世界贸易组织, 技术性贸易壁垒委员会, 专题会议

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2023.01.004

Development Status of WTO/TBT Thematic Session and Countermeasures Analysis of China's Participation

HAN Zhen-guo¹ LIU Zhi-yang¹ WANG Miao¹ XIANG Ruo-ying²

(1. China National Institute of Standardization; 2. Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation)

Abstract: Thematic Session of WTO Committee on Technical Barriers to Trade (WTO/TBT) is the preliminary discussion meeting attended by WTO members and other stakeholders during the Regular Session of TBT Committee, aiming at promoting the improvement of TBT agreement and the introduction of Relevant Decisions. The Thematic Session is of great significance for the implementation of the TBT agreement for WTO members and the cooperation of TBT regulation among WTO members. However, due to many factors, the effectiveness and international influence of China in participating in the Thematic Session are well below expectations. Therefore, this paper summarizes the mechanism origin, speech content and evolution characteristics of the WTO/TBT Thematic Session, carries out typical case studies, comparatively analyzes China's overall participation in Thematic Session and the relevant challenges, and gives suggestions on how to improve China's TBT work by taking Thematic Sessions as the starting point.

Keywords: World Trade Organization (WTO), TBT Committee, Thematic Session

基金项目: 本文受市场监管总局政策研究课题“与中国相关的技术性贸易措施特别贸易关注要点分析与对策建议”(项目编号: 292022C-9628)的资助。

作者简介: 韩振国, 博士, 助理研究员, 主要研究方向为技术性贸易措施。

刘智洋, 研究员, 主要研究方向为标准国际化与技术性贸易措施。

王淼, 助理研究馆员, 主要研究方向为技术性贸易措施。

向若滢, 商务部国际贸易经济合作研究院硕士研究生, 研究方向为国际商务。

1 引言

世界贸易组织技术性贸易壁垒(WTO/TBT)委员会专题会议(Thematic Session)是TBT委员会例会期间举办的同期活动,由WTO成员和其他利益相关方参加,旨在为TBT协定规则完善和相关决策出台提供智力支持。专题会议的议题由TBT委员会根据各成员提出的议题建议以及TBT协定实施问题讨论而设置,并邀请成员政府部门、研究机构和企业界代表建言献策,最终形成会议报告,供TBT委员会工作借鉴与决策参考,目标为不断完善TBT相关规则,并助力TBT协定更好实施。近年来很多TBT重大决策制定都与专题会议相关,如:2000年TBT委员会发布的《委员会关于制定与TBT协定第2、5条和附件3有关的国际标准、指南和建议的原则的决定》给出认定国际标准的6项原则,2014年发布的《关于技术法规和合格评定程序通报程序的格式和指南》等,都在专题会议上进行过专门讨论,相关会议成果也是TBT年度审查和三年期审查的重点。鉴于此,为推动我国TBT专题会议工作取长补短、提升改善,有必要总结分析目前TBT专题会议的议题类型、发展趋势、国际经验与我国挑战,进一步提出可行建议,以更好把握TBT工作主动性、服务我国外经贸高质量发展。

2 专题会议的缘起、特征与演变

2.1 专题会议的缘起

专题会议这一活动的缘起可以分为3个阶段。

一是专题会议需求发掘。TBT措施与技术紧密相关,随着技术的日益进步,TBT协定执行不断出现新挑战。2013年之前,TBT委员会根据成员技术和监管相关问题交流需要,不定期举行专题会议,如2008年3月和2011年12月分别召开了GRP(良好规制实践)和IRC(国际监管合作)主题专题会议。

二是专题会议机制形成。在参与专题会议过程中,成员逐步意识到这个平台对于TBT关键问题探讨、广泛共识达成的重要性,便建议定期召开专题会议,被TBT委员会采纳。在2012年的“3年期审议”期间,TBT委员会决定于2013-2015年例会期间

举办专题会议,这一决定在之后历次“3年期审议”均获通过,机制延续至今。

三是专题会议工作拓展。TBT委员会鼓励世界各区域、各类型成员特别是发展中成员和最不发达成员代表在专题会议上发言,并出台具体举措,如:利用WTO技术援助资金支持最不发达成员发言者参与,以及考虑在线参会等其他促进参与的方式。另外,出于提前规划与布局目的,TBT委员会在当年最后一次例会之前确认下一年专题会议的议题,相关议题的提交要在当年11月前完成。

2.2 专题会议的特征

自2013年开始,截至2022年10月底,世贸组织TBT委员会共组织48次专题会议及相关活动。总体看,已召开的专题会议具有如下3方面特征。

一是专题会议主题涉及范围明确。主要包括合格评定程序(9次)、标准(6次)、透明度(6次)、良好规制实践(5次)、监管合作(4次)、技术援助(4次)、质量基础设施(3次)、技术法规(2次)、信息交流(2次)(如图1所示)。总体看,专题会议主题紧密围绕TBT主要热点,很多专题会议关注了技贸措施三要素——标准、技术法规、合格评定程序;世贸组织基本规则在TBT上的应用也是讨论的焦点,如透明度、技术援助、信息交流等;此外还有一些和TBT直接相关的议题,如:良好规制实践、监管合作和质量基础设施。

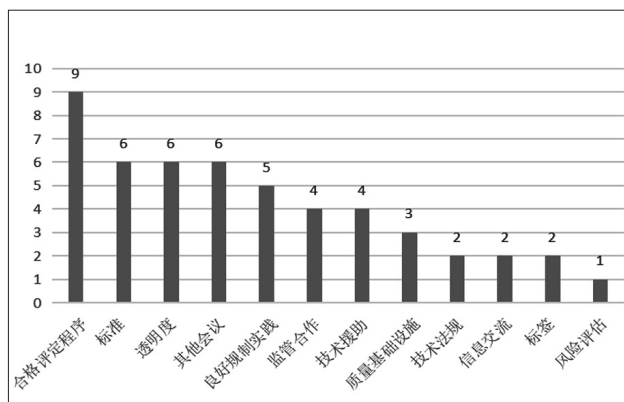


图1 2013年以来专题会议讨论议题分布

二是专题会议主持人多来自发达经济体。专题会议通常会有一名主持人,负责引导会议进行并提交主持人报告,主持人除由世贸组织秘书处专家担任外,还可由成员推荐专家担任,目前担任次数最

多的依次为日本(4次)、智利(3次)、瑞士(2次)、加拿大(2次)、新加坡(2次)、巴西(2次)、洪都拉斯(2次)(如图2所示)。总体看,发达经济体专家担任主持人次数多于发展中经济体,但随着TBT委员会鼓励发展中成员参与,也有越来越多的主持人来自发展中国家,特别是新兴经济体,如:巴西、南非、俄罗斯、墨西哥等。

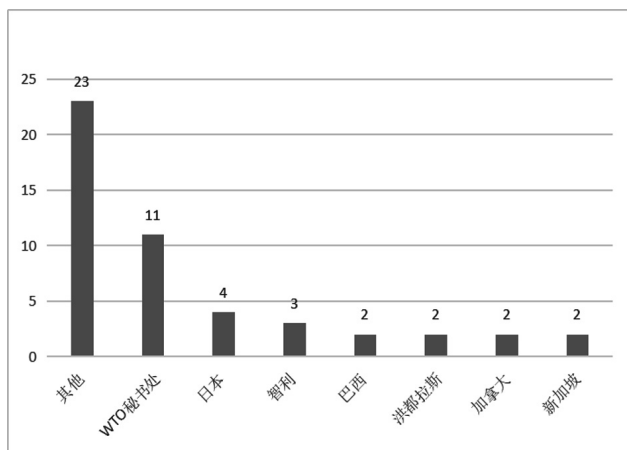


图2 2013年以来专题会议主持人国别或地区分布

三是专题会议参与成员结构不平衡。TBT委员会鼓励世贸组织成员广泛参与专题会议,并在会上发言。其中,美国和欧盟参与最为积极,均达29次,占有已召开专题会议近6成,我国(大陆,下同)排第三,但仅参加16次,为欧美参加次数的一半;参与次数排前10的成员中,发达经济体的个数多于发展中经济体,整体占比也更高(如图3所示)。总体看,发达经济体对于专题会议的参与较发展中经济体更加积极,这一特征在同一专题会议中的发言成员结构上也有所体现。

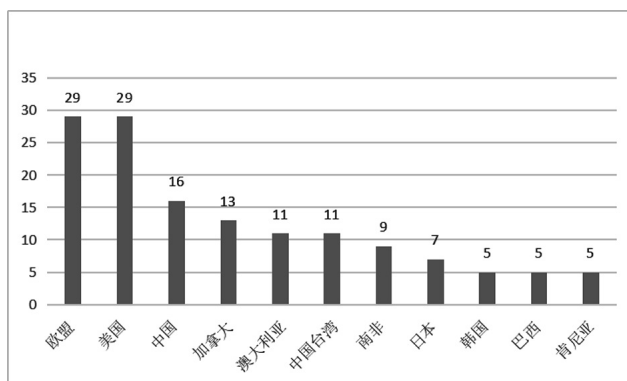


图3 2013年以来专题会议成员参与频率分布

2.3 专题会议的演变

专题会议自2013年定期举办至今,尽管具有相对稳定的基本特征,但也有一些新的发展趋势。

一是专题会议主题与时俱进。专题会议的议题范围虽然比较固定,但也在不断结合时代发展主题,特别关注当前全球主要的风险挑战与发展趋势。其一,应对新冠肺炎疫情挑战。疫情后举办的专题会议中,尽管没有直接把疫情应对设置为主题,但很多发言人都将疫情挑战作为政策设计考虑的重要因素,如:在2020年10月的技术援助专题会议上,欧盟代表阐述了新冠肺炎疫情背景下TBT技术援助协调和能力建设的挑战,美国代表介绍了美国材料与试验协会(ASTM)在疫情前后提供与使命一致的技术援助。其二,顺应全球数字化、绿色化发展潮流。数字化、绿色化作为全球发展的新动能,也加速了全球贸易转型,而专题会议则探讨了TBT需要关注的问题,如:2022年3月举办的合格评定程序数字解决方案专题会议上,WTO成员和利益攸关方就使用数字解决方案进行合格评定和完善质量基础设施交换意见,目的是增进对成员推动贸易流程数字化,特别是合格证书数字化所做努力的理解,还讨论了相关的数字化监管方法。其三,呼应联合国可持续发展目标。联合国《2030年可持续发展议程》提出的17个可持续发展目标已经成为全球各领域衡量发展的重要指标,贸易与TBT也不例外,专题会议多次关注TBT相关的可持续发展目标,如:2020年12月举办的标准专题会议强调性别平等对于标准化工作的重要性,成员们还分享了将性别平等因素纳入标准制定与贸易促进的观点经验和最佳做法,积极响应了可持续发展目标中性别平等的号召。

二是专题会议代表日趋多元。专题会议属于TBT委员会举办的非正式会议,参与方代表来源广泛。越来越多的学术界、企业界代表参与到专题会议中。专题会议报名多以世贸组织成员为单位,但从成员发言代表类型看,起初以政府部门工作人员为主。但随着讨论内容专业化程度不断提升、实操性要求不断增加,越来越多的研究机构专家,以及跨国企业代表开始加入讨论,如:欧美一些大学和科研机构的专家不仅进行发言,还同秘书处合作开展研究;乐高、宜家、雀巢等跨国企业代表也都参

加专题会议讨论,并分享自身通过采纳国际标准、开展相关认证促进产品外贸的经验。专题会议成为TBT委员会与其他国际组织合作的纽带。TBT涉及领域与诸多国际组织有交叉,例如:标准、合格评定领域都有专业的国际组织,专题会议成为TBT委员会与相关国际组织交流与合作的平台。参与TBT专题会议的国际化技术组织包括国际标准化组织(ISO)、国际电工委员会(IEC)等国际化机构以及非洲地区标准化组织(ARSO)等区域标准化机构,国际实验室认可合作组织(ILAC)、国际认可论坛(IAF)等合格评定领域国际机构以及欧洲认证认可组织(EAC)等区域认证机构,经济合作与发展组织(OECD)、国际贸易中心(ITC)等国际经济组织也多次参加专题会议。

3 专题会议的深度案例研究

3.1 举办流程分析

专题会议通常在一次例会召开过程中的某一天或两天进行,具体时间根据待讨论议题数量而定。完整的专题会议离不开会前准备工作和会后总结梳理,具体包含会前筛选提案、会上讨论提案、会后提交报告3个阶段。核心的会上讨论阶段主要有以下流程:主持人报告(MODERATOR'S REPORT)、专题小组讨论(PANEL)、主持人评论(COMMENT BY MODERATOR)和确定最终方案(FINAL PROGRAMME),如图4所示。主持人报告环节会对专题会议情况进行介绍。专题小组由各与会成员代表组成,通常是成员派出的专家或政府工作人员,各自代表成员对议题发表看法及建议。主持人评论环节会对此前代表的发言进行总结,并提出对此议题的展望。最终,主持人会提交专题会议总结报告,并附上最终方案,一般结果是同意某项议题或同意在此基础上继续进行协商和讨论。

3.2 研讨内容分析

以2020年10月27日举行的专题会议为例。会议主题为“TBT技术援助”,主持方为瑞士,参与成员有澳大利亚、欧盟、美国,分别在专题小组讨论中发言1、3、2次。参考各方发言,可以总结出以下几种发言形式。

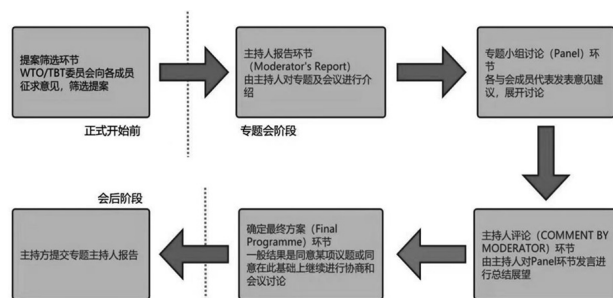


图4 专题研讨会流程图

(1) 引用协定相关内容,强调认证安排,用项目佐证观点,关注协议签署。首先发言的是澳大利亚 Angela Samuel女士,她引用《TBT协定》第6条来解释计量与贸易之间的关系,指出质量基础设施(QI)体系中为减少技术性贸易壁垒而建立的全球框架,如:《国际计量互认协议》《国际法制计量认证体系》。随后,她介绍了两项根据政府间计量条约开展的技术援助项目,促进了拥有新兴计量系统的国家和地区的参与。

(2) 指出并分析问题,提出对策并阐明附加价值,最后用已完成的项目来例证对策可行性。欧盟代表Aurelien Pastouret先生概述了欧盟在技术性贸易壁垒领域通过技术援助(TA)提供的支持,发展中国家在遵守和执行出口市场的各种产品要求方面可能会遇到困难,如:各种市场不断增加的标准和法规要求,质量体系得到国际认可渠道有限等问题。他以欧盟最近在非加太集团(ACP)实施的两个TBT技术援助项目为例,阐述了全面运作信息化质量体系的好处,以及欧盟就技术性贸易壁垒事宜提供贸易援助的附加价值。

(3) 介绍本国相关经验,并结合当前形势(疫情)进行最新能力建设分析。另一位欧盟代表Linda Boden女士介绍了瑞典国家贸易局在技术性贸易壁垒技术援助协调方面的经验,旨在为发展中国家参与国际贸易创造良好条件。她解释说,过去瑞典国家贸易局的活动是部分数字化的,然而疫情迫使所有人寻找新的沟通方式,也凸显了数字平台的重要作用,如使用WhatsApp和其他数字应用程序可以是保持工作方向和设定工作目标的快速有效方式。

(4) 以项目发展实例为依托,强调项目互助合作的重要意义和必要性。来自欧盟的Anchali

Stapornwongkul女士和Stephan Bethe先生概述了德国在与其他国家协调和加强质量基础设施能力建设方面所做的努力。他们介绍了全球质量基础设施项目(GPQI)的发展实例,该项目支持战略贸易伙伴间进行双边政治和技术对话,目标是减少技术性贸易壁垒,以促进贸易、生产的安全,保护消费者免受不安全产品的影响,并促进数字化和创新。

(5)全方位、多层次阐释本国相关的具体项目,包括工作目的、内容、成效、伙伴等。来自美国的Joseph Tretler先生概述了美国国家标准化机构(ANSI)作为美国国际开发署合作伙伴实施的标准联盟第二阶段技术援助计划,讨论了应对新冠疫情计划实施的情况。在加纳,该计划包括支持使用生产高质量个人防护装备的国际标准。该计划还打算实施新冠疫情医疗器械监管融合项目,辐射到拉丁美洲、非洲等地区。同样地,来自美国的Teresa Cendrowskall女士概述了美国材料与试验协会(ASTM)提供的技术援助项目。

总结上述发言,可以看出各成员在研讨会上的发言内容主要具有两个特点——代入性和实践性。代入性体现在发言者从成员自身情况出发,选取一个特定角度,先介绍现状、措施或观点,然后提出改进建议并分析其好处和价值,最后提出希望和建议。实践性体现在发言者注重引用协定规则,结合当下实际,特别是紧紧围绕具体“项目”,以项目作为例子,来支撑自己的观点,并证明其发言内容和相关建议的可行性。

3.3 政策影响分析

专题会议作为TBT委员会的“智库平台”,在促进TBT规则完善、加速项目落地、减少贸易壁垒等方面发挥着重要作用。

专题会议能够促进相关政策进一步完善,帮助发展中经济体更好地融入全球经济,对政策制定具有重要的导向意义。以2020年10月27日举行的专题会议为例。在这次会议发言中,各成员提到了《国际计量互认协议》《国际法制计量认证体系》等协议,全球质量基础设施项目(GPQI)、泛非质量基础设施(PAQI)等项目,非洲标准化组织(ARSO)、美国材料与试验协会(ASTM)等机构,都可以成为开展技术援助的途径,如:通过参与全球质量基础设施项

目来协调不同的质量设施系统,进而减少技术性贸易壁垒。

专题会议还可以促进WTO相关机构项目的落地,并在后期使用过程中及时获取各方成员的意见反馈,以进一步完善项目,提高便利化水平。如:专题会议的召开推进了ePing的启动落地。ePing是由联合国、世贸组织和国际贸易中心合作开发的互动式信息系统,可以按照产品、目标市场等属性个性化定制TBT、SPS(卫生与植物卫生)通报提醒,并在世界范围内免费开放获取。2016年11月8日,在“信息交流程序第八次特别会议——SPS、TBT通报预警系统‘ePing’启动会”专题会议上,ePing项目由联合国、世贸组织、国际贸易中心联合启动。2018年6月20日,在“关于ePing的咨询会议”专题会议上,世贸组织秘书处介绍了ePing通报预警系统的最新进展,澳大利亚和乌干达代表分享了使用ePing改善出口监管的经验。

专题会议聚焦《TBT协定》规则的进一步完善,通过澄清一些关键概念,有利于《TBT协定》更好实施,达到减少贸易壁垒,促进国际贸易的目的。比如:为解决合格评定程序互认的可操作性和措施的透明度问题,自2013年以来,累计召开9次合格评定程序专题及相关会议,6次透明度专题及相关会议。为澄清《TBT协定》中国际标准认定问题,在2000年11月,经过专题会议充分讨论,成员一致认为,以公开、公正和透明的程序运作的机构为所有成员领土上的所有相关方提供了协商一致的机会,被视为更有可能制定在全球范围内有效和相关的标准,为TBT委员会制定国际标准的6项原则(透明度、公开性、公正性和协商一致、相关性和有效性、一致性和保护发展中国家利益)奠定了基础。

4 我国参与专题会议的情况分析

4.1 我国参与专题会议的总体情况

我国目前参与TBT相关专题会议共计16次,参与专题会议次数仅占专题会议总数约3成,参会代表主要来自市场监管总局(7人次)、海关总署(4人次)、商务部(2人次)和常驻世贸组织代表团(2人次),涉及数量最多的议题依次为合格评定程序

(5次)、规制实践(4次)、标准(2次)、透明度(2次)、其他(3次)。基于以往专题会议一些案例来看,我国参会代表在专题会议上的发言内容主要集中在5个方面。

一是分享中国经验。在2021年2月4日透明度专题会议上,成员就透明度相关议题交流经验。我国参会人员介绍了中国在准备关于TBT通报意见方面的经验。在2019年3月5日良好规制实践专题会议上,成员就内部行政机制等良好规制实践交流经验。我国参会人员介绍了中国在边境实施良好监管的经验。

二是聚焦具体问题。在2022年3月8日认证专题会议上,成员和利益攸关方就如何推进认证和相关政策,以进一步减少货物贸易壁垒进行交流。我国参会人员介绍了认证如何促进口罩等防疫产品的出口。在2017年6月13日风险评估专题会议上,成员就风险评估议题进行交流。我国参会人员分析了工业控制系统(ICS)的网络安全风险。

三是给出解决方案。在2022年3月8日合格评定程序数字解决方案专题会议上,成员和利益攸关方就使用数字解决方案开展合格评定和质量基础设施活动交换意见。我国参会人员介绍了数字化背景下国家质量基础设施的发展和应用。我国参会人员还提出了基于区块链技术的合格评定数字化解决方案,阐述了使用区块链技术进行合格评定的3个主要好处。此外,我国参会人员介绍了实施数字化工程检测认证促进工程建设高质量发展的情况。

四是介绍政策动态。在2019年3月5日合格评定程序专题会议上,成员就产品上市前后的监督检查和风险评估进行讨论。我国参会人员介绍了中国最重要的合格评定体系——中国强制认证(CCC)体系最近的动态。在2016年6月14日能源效率监管合作专题会议上,成员就能源效率领域的监管合作议题进行了讨论。我国参会人员介绍了中国强制性能效标准相关情况。

五是相关规则应用。在2016年3月10日合格评定程序专题会议上,成员集中讨论合格评定国际和区域体系,以及区域贸易协定(RTAs)相关的合格评定结果互认。我国参会人员介绍了中国应用相关规则的实践。在2016年3月10日良好规制实践专题会议上,

成员就发展中成员在实施良好规制实践方面的挑战进行讨论。我国参会人员介绍了中国贸易政策合规机制(TPCM)。

4.2 我国参与专题会议的问题挑战分析

综合我国参与专题会议实践来看,目前相关工作存在如下挑战。

一是专题会议相关工作的主导性不足。首先,由于缺乏健全工作机制,目前举办的TBT相关专题会议上,我国参与程度仅为欧美的一半,不仅缺席了很多重要议题的讨论,而且对参加讨论议题的跟踪不够,整体参与程度有进一步提升空间。其次,我国在目前TBT相关专题会议上主要为参与者,代表较少担任主持人,引领相关议题讨论走向的能力相对缺乏,根本原因在于熟悉TBT且外语水平较好的人才储备不够。再次,一些成员举办了TBT专题会议相关的国家主题活动,也是我国这一工作可以借鉴的方向。

二是产业界、学术界参与专题会议较少。TBT目前是货物贸易实践和理论的热点,在已有的TBT专题会议上,一些知名跨国企业(如宜家、雀巢)进行了发言,也有欧美大学专家阐述了观点。目前来看,我国代表多为政府部门工作人员,产业界和学术界专家在TBT专题会议中的参与程度不高,主要原因为参与渠道不畅通和激励机制不完善。

三是专题会议建议的政策影响不够。目前参与专题会议发言会有一些相关政策建议的提出,可在一定程度上对TBT相关规则改革和实践推进产生一定影响。由于缺乏足够经验和研究支撑,目前我国发言更多聚焦在政策和实践介绍上,在推动我国外贸领域相关问题的解决以及维护发展中成员特殊差别待遇方面相对乏力,有待进一步改善,需利用专题会议平台提升我国参与多边贸易规则治理水平。

5 我国参与TBT专题会议工作成效提升的相关建议

总体看,WTO/TBT例会专题会议涉及内容丰富、兼具政策影响,但我国相关工作开展面临诸多挑战,有必要精准施策,进一步提升我国TBT专题会议参与水平,变“被动跟随”到“主动作为”,以更

好服务我国外贸高质量发展大局。

一是建立专题会议工作机制。针对专题会议议题范围,组建专题会议跨部门工作小组,邀请TBT业务相关单位共同研提专题会议议题,注重结合我国在国际上具备引领能力的工作领域。选拔一批业务与外语能力俱佳的干部,积极主动参与专题会议、进行发言,系统科学表达我国在相关领域议题上的立场观点,并尝试担任专题会议主持人角色,引领议题讨论。选择适当时机,在日内瓦举办国家主题活动,充分展示我国维护以WTO为核心的多边贸易体制的主张和实践,并结合TBT专题会议开展活动。

二是激活各类主体参会动能。与国内主要外贸企业加强沟通,邀请企业就业务开展过程中同TBT相关的问题研提议题,并为企业争取专题会议上发

言的机会,在国际舞台上展示中国企业形象、发出中国企业声音。与国内学术界相关领域专家密切交流,共同就专题会议涉及问题开展研究,设立相关研究专项,鼓励形成一批高质量的研究成果,并在专题会议平台上进行发布、分享,提高我国在TBT领域的理论和学术影响力。

三是提升我国在专题会议上的影响力。在议题提出方面,持续跟踪全球TBT领域热点问题,紧密结合WTO/TBT协定各项规则,秉持人类命运共同体重要理念,研提具备全球视野的前瞻性议题。在发言内容方面,持续着眼我国TBT工作具体挑战,全面关注发展中国家整体利益,借助TBT专题会议平台,拔除我国及发展中国家面临的TBT工作痛点,推动构建更加公正合理的国际贸易秩序。

参考文献

- [1] 世界贸易组织TBT专题会议资料汇编[EB/OL].https://www.wto.org/english/news_e/events_e/wto_events_e.htm?bodyCode=TBT.
- [2] Decisions and recommendations adopted by the WTO

Committee on Technical Barriers to Trade since 1 January 1995[EB/OL].<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/TBT/1R14.pdf>.