

# 关于推动全球抗疫医疗产品 贸易谈判的初步研究

徐清军 高波

**摘要：**新冠肺炎疫情给国际贸易带来了冲击，口罩、呼吸机等必要医疗产品出现短缺和贸易限制现象。本文认为我国可以主动开展全球抗疫医疗产品贸易谈判。本文回顾了抗疫医疗产品谈判的前期工作，提出了抗疫医疗产品谈判范围，分析了抗疫医疗产品关税和成员分布情况，客观评估了我国参与抗疫医疗产品贸易谈判的利弊。在此基础上，提出了全球抗疫医疗产品贸易谈判的基本路径，包括制定全球抗疫医疗产品贸易便利化行为准则、探讨开展《医药产品贸易协定》扩围谈判、启动全球抗疫医疗产品开放式诸边谈判等。对于中国来说，全球抗疫医疗产品谈判成果的最终归宿应是多边化，即纳入世贸组织规则框架。

**关键词：**新冠肺炎疫情；抗疫医疗产品；世贸组织改革；贸易谈判

[中图分类号] F741 [文献标识码] A [文章编号] 1002-4670 (2020) 06-0026-13

## 引言

近期，新冠肺炎疫情（COVID-19）从国际关注的重大公共卫生事件蔓延为全球大流行，确诊病例数和病亡人数触目惊心，其带来的全球健康危机、金融市场动荡和社会恐慌交织叠加，引致世界经济、全球贸易和跨境投资陷入衰退，全球居民福利和可持续发展遭受严重打击。绝大多数国家（地区）在抗击疫情和复工复产之间都面临艰难的选择，但抗击疫情是复工复产的必要前提。加强国际合作，确保抗击疫情的医疗产品全球价值链、产业链和供应链稳定，为抗击新冠肺炎疫情提供口罩、呼吸机等必要医疗产品成为国际社会的基本共识。本文认为，在世界贸易组织（WTO）、二十国集团等框架下，我国联合一些世贸组织成员共同推动全球抗疫医疗产品贸易谈判，将有利于继续参与世贸组织改革和引领国际经贸规则重构进程。

### 一、推动全球抗疫医疗产品贸易谈判初步具备内外条件

在以世贸组织为代表、以规则为基础的多边贸易体制框架下，推动不同部门或

[收稿日期] 2019-05-15

[作者信息] 徐清军：上海 WTO 事务咨询中心博士后；高波（通讯作者）：伦敦布鲁奈尔大学商学院博士研究生 UB83PH 电子信箱 bo.gao@brunel.ac.uk。

议题的贸易谈判需要客观的经贸基础和谈判参与方的主观意识, 响应工商界、学术界和公民社会等的诉求, 离不开世贸组织秘书处职员、一线谈判人员和有关官员的协调配合。从多边贸易谈判历程和现实经贸形势来看, 当前推动全球抗疫医疗产品贸易谈判已初步具备内部基础和外部条件。

### (一) 全球抗击新冠肺炎疫情需要相关抗疫医疗产品

2020年1月30日, 世界卫生组织宣布新冠肺炎疫情为“国际关注的突发公共卫生事件”(PHEIC)。随着疫情不断蔓延, 世卫组织总干事谭德塞3月10日宣布, 新冠肺炎疫情构成全球性大流行。截至5月26日, 全球确诊人数已经超过540万<sup>①</sup>, 而且还有递增趋势。从各国抗击疫情的情况来看, 抗击疫情成效实际上是医用物资后勤保障的竞争和较量。各国采取各种措施, 组织医用防护服、口罩等疫情防控急需医疗物资的生产, 甚至以保护国家安全的名义, 要求汽车、航空、卫妆等行业迅速转产和复工, 以多种方式扩大防护物资和医疗产品的产能和增加产量, 推进医药研发和临床应用。同时, 增加对重要防护物资和医疗产品的进出口贸易, 扩大跨境政府采购和商业采购, 力争保障国内医用物资供应。由于全球抗疫医疗产品供给端远远低于需求端, 年初以来一些世贸组织成员采取了不同形式的进出口贸易限制措施。截至3月21日, 54个国家(地区)采取了46项出口贸易限制措施, 其中仅3月份出台的贸易限制措施就有33项。与此同时, 仅有26个国家(地区)有能力生产和出口医用呼吸机<sup>②</sup>, 这意味着大多数发展中国家(地区)需要依靠进口贸易提供医疗产品来抗击疫情。因此, 实现全球医疗产品贸易便利化应是世贸组织成员的优先事项, 这有助于消除现有多边贸易协定中妨碍及时获得药品、医疗设备、诊断技术和疫苗等医疗用品的障碍, 更好地利用多边知识产权规则, 灵活搁置限制成员抗击疫情的贸易规则, 终止阻止成员获得基本医疗用品的单边主义做法, 提高成员采取必要贸易措施抗击疫情的能力, 把民众的生命安全和身体健康放在第一位, 因为生命权和健康权是人权最基本的内容, 否则其他人权都无从谈起。

### (二) 二十国集团等为抗击疫情做出团结合作的多种举措安排

贸易谈判不仅需要谈判官员保持良好沟通, 更离不开领导人的政治指导和实质性参与。3月26日, 二十国集团(G20)领导人应对新冠肺炎特别峰会召开, 峰会声明专门提及“应对疫情对国际贸易造成的干扰”, 要求旨在保护健康的应急措施将是有针对性、适当、透明和临时的, 确保重要医疗用品和服务的正常跨境流动, 协调应对措施, 避免对国际交通和贸易造成不必要的干扰, 解决全球供应链中断问题, 实现自由、公平、非歧视、透明、可预期和稳定的贸易投资环境以及保持市场开放的目标<sup>③</sup>。二十国集团贸易部长应对新冠肺炎特别视频会议于3月30日和5月14日分别召开。两次会议声明均要求保持市场开放、全球物流网络顺畅和

①WHO. Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report-127 [R]. 2020.

②The Global Trade Alert Team. Tackling COVID-19 Together the Trade Policy Dimension [R]. 2020.

③《二十国集团领导人应对新冠肺炎特别峰会声明》[N]. 《人民日报》, 2020年3月27日。

持续运作，确保最需要的地方以可负担的价格尽快获得必需的医疗用品和药品。不采取不必要的贸易壁垒并向世贸组织通报采取的相关贸易措施，增强透明度。对受疫情影响的发展中国家（地区）、最不发达国家（地区）及脆弱群体表示关心和支持，帮助中小微企业，并加强国际投资合作，监测和评估疫情对贸易的冲击，呼吁国际组织深入分析新冠肺炎对世界贸易、投资和全球价值链的影响，促进必需的商品和服务的投资和流动<sup>①</sup>。实现抗疫医疗产品国际贸易正常化是二十国集团领导人和贸易部长关注的优先内容，通过开展全球抗疫医疗产品贸易谈判，进一步推动抗疫医疗产品跨境流动的自由化和便利化，有助于缓解疫情大流行对国际贸易的冲击。

### （三）世贸组织改革需要充实新的抗疫医疗产品谈判内容

2019年12月，世贸组织争端解决机制上诉机构运转陷入瘫痪，不少学者将此等同于世贸组织停摆，对如何改进世贸组织贸易争端解决功能进行了多角度探讨，却忽视了世贸组织同样重要的贸易谈判、审议监督和能力建设功能。无论是关贸总协定时代，还是世贸组织成立以来的各个阶段，货物和服务的市场准入谈判一直是多边贸易体制的重要支柱。新冠肺炎疫情引致世贸组织第12届部长会议延迟举办，原有的货物、服务等领域的谈判议题被暂时搁置，可能会影响世贸组织制定多边贸易规则和维护国际贸易秩序的声誉。在世贸组织改革的诸多方案中，有关非农产品的市场准入议题很少被提及。随着新冠肺炎疫情的全球蔓延，启动全球抗疫医疗产品市场准入磋商和谈判，不仅可以减缓医疗产品供求不平衡的压力，为发展中成员抗击疫情提供必要的物质基础，也能充实世贸组织改革的新领域，更好地发挥世贸组织作为全球贸易治理平台的作用。

### （四）开展抗疫医疗产品谈判具有初步技术基础

抗疫医疗产品已被两个诸边贸易协定部分涵盖，为启动抗疫医疗产品贸易谈判减轻了关税减让和产品范围压力。其一是《医药产品贸易协定》。1986—1994年的乌拉圭回合谈判期间，美、欧、日等12个缔约方于1994年3月25日达成了诸边《医药产品贸易协定》（Trade in Pharmaceutical Products），12个缔约方根据《关税及贸易总协定》（1994年）第二条第1款（b）项规定，取消六个领域的药品关税以及相关的贸易限制或贸易扭曲措施，并将取消关税措施列入自己的《关税及贸易总协定》（1994年）关税减让表中，以体现透明度要求。《医药产品贸易协定》于世贸组织协定生效之日即1995年1月1日起实施。随后，在世贸组织货物贸易理事会主持下，各成员对免税产品每3年进行一次审议，并鼓励其他成员加入。医药是抗疫医疗产品的重要组成部分，以《医药产品贸易协定》为基础进行扩展谈判，时机相对成熟。其二是《信息技术协定》。1997年3月，由占全球信息技术产品92.5%的39个世贸组织成员签订的《信息技术协定》，涉及计算机、电信、半导体及其制造设备、软件和科学仪器等6大类共200多项产品，逐步分阶段将产品关税降为零。2015年12月16日，世贸组织扩大《信息技术协定》产品范围谈判结束，在原有产品范围的基础上新增201项产品，包括信息通讯技术产品、半导体

<sup>①</sup>《G20 贸易部长应对新冠肺炎特别会议发表声明》[OL]. 中国新闻网。

及其生产设备、视听产品、医疗器械及仪器仪表等,53个世贸组织成员参加方的扩围产品全球贸易额达1.3万亿美元,占相关产品全球贸易额的约90%,绝大多数产品将在3~5年后最终取消关税,并在最惠国待遇的基础上对全体世贸组织成员适用<sup>①</sup>。目前用于治疗新冠肺炎病人的超声波扫描设备、呼吸机等产品属于《信息技术协定》免税范围。

#### (五) 开展抗疫医疗产品谈判是我国制度型开放的具体行动

全球共同抗击新冠肺炎疫情及世界进入“后疫情时代”,彰显了百年未有之大变局战略判断的前瞻性和构建人类命运共同体倡议的普适性。受疫情蔓延影响,国际社会日益担忧经济全球化回调、制造业回迁、全球价值链本地化、产业链区域化、供应链不断撕裂等现象,似乎即将重现20世纪30年代世界经济大萧条的场景,这与世贸组织成员追求的全球贸易自由化、投资便利化的目标背道而驰,为世贸组织和多边贸易谈判蒙上阴影。国际贸易学者应保持清醒头脑,善于客观分析。人类社会进步符合唯物辩证法和历史唯物主义的逻辑,互联网技术的不断更新改进和经济增长内在规律的共同作用,意味着经济全球化不会因疫情而发生方向性逆转,国际贸易投资活动将以新途径、新模式推动世界经济增长和人类福利帕累托改进。因此,我国要适应疫情带来的新形势,把握经济全球化的新特点,以开展抗疫医疗产品贸易谈判为新的抓手,推动全方位对外开放。以开展抗疫医疗产品贸易谈判为新的试验田,探索规则、规制、管理、标准等制度型开放,打造更有竞争力的营商环境,更好地维护我国产业链和供应链的稳定,推动建设开放型世界经济和维护多边贸易体制,进而为“两个一百年”奋斗目标特别是第二个百年奋斗目标两个阶段提供更好的和平发展、合作共赢的国际环境。

## 二、开展全球抗疫医疗产品贸易谈判的基本框架

从70多年的多边贸易体制发展历程特别是贸易谈判历史看,发起一项关税减让、水平开放等贸易谈判通常包括事先充分酝酿、协商谈判范围、谈判方参与数量和核心参与方的引领作用、一揽子多边或者诸边谈判方式选取、谈判方的关税水分挤压程度、谈判方的产业压力测试及利弊分析等谈判要素。顺利整合这些谈判要素,将为达成一项多边贸易协定奠定重要基础,通常内置于贸易协定文本,同时也能体现国际政治、经济学和法学等不同学科的学术价值。反之,如果各个谈判要素不具备或尚不成熟,开展贸易谈判的可行性将大打折扣。

### (一) 抗疫医疗产品谈判的已有前期准备

任何一项多边或诸边贸易协定,在发起谈判前都有前期的学术研究和数据统计积淀,这是世贸组织秘书处经济研究统计司职员人数领先其他司局的原因之一。1994年,乌拉圭回合谈判达成了《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS协定),其中涉及知识产权与公共健康议题,该协定是医疗产品贸易的逻辑起点。Katherine

<sup>①</sup>《〈信息技术协定〉扩围谈判全面结束》[OL]. 中国商务部网站。

Krasovec 和 Connor (1998)<sup>[1]</sup>通过对 20 多个国家(地区)的调查,较早探讨了关税及其他税收政策与公共健康的关系,认为降低关税、减免税收可以增加公共部门采购药物的机会,鼓励私营部门生产药品,提高公共健康水平,如摩洛哥对疫苗和基本药品的税率由 57%降至 9.5%,因而建议将税收政策作为公共健康政策工具。Olcay 和 Laing (2005)<sup>[2]</sup>考察了 150 多个国家(地区)对原料药、成品药和疫苗征收关税的情况,59%的国家(地区)对进口原料药征税、61%的国家(地区)对进口成品药征税、35%的国家(地区)对进口疫苗征税,但 90%的国家(地区)进口药品税率低于 10%。药品关税收入占国内生产总值(GDP)不足 0.1%,而且药品关税结构并没有对本国(地区)制药工业形成有效保护。2001 年,世贸组织多哈部长会议宣言第 17 至 19 段支持成员享有保护公共卫生的权利,特别是药品可获得性。根据多哈部长会议达成的单独协议,药品归入“特殊商品类别”,各方关注点放在药品关税这一特殊问题上。最值得关注的是世贸组织秘书处的工作论文,论文作者 Helble (2012)<sup>[3]</sup>根据世界海关组织的协调编码制度(2007 版),认为 207 个产品(国际通用 6 位编码)与公共健康相关,并分为六类,即成品药、原料药、其他制药投入品、通用化学品、医院和实验室投入品、医疗技术设备。前三类可归属于制药业,后三类为与健康相关的其他行业。2017 年 1 月,世贸组织《修改〈TRIPS 协定〉议定书》正式生效,这是 1995 年世贸组织成立以来首次对世贸组织协定进行修订,旨在向缺乏药品生产能力的成员出口通用药品(仿制药),以解决这些成员面临的公共健康问题。

## (二) 抗疫医疗产品谈判范围

框定产品谈判范围是贸易谈判的实质性内容,谈判方将投入相当多的谈判资源,因为这事关谈判方的攻防利益,世贸组织秘书处通常为此提供技术支撑。疫情发生以来,世贸组织遵守瑞士地方政府要求减少人员公共聚集的规定,人与人相见的议题磋商和谈判活动基本停摆,但各类视频会议、在线办公、经济研究等活动仍在进行。世贸组织总干事阿泽维多(Roberto Azevêdo)参加了相关抗疫国际会议,提出以国际贸易帮助抗击疫情的政策主张。美国籍副总干事沃尔夫(Alan Wolff)参加了相关研讨会,声称应着眼于疫后时期,制定经济贸易复苏的工作方案。世贸组织秘书处贸易与环境司官员在社交媒体上撰文,认为没有一个国家可以生产所有抗疫医疗产品,当前更有必要关注关税和其他贸易限制措施对抗疫医疗产品的影响。世贸组织技术性贸易壁垒委员会日益增多的“特殊贸易关注”(STC)表明,即使没有发生疫情,医疗产品贸易仍会遇到各种各样的准入壁垒和标准。为了抗击疫情,医疗产品贸易更应通过增强透明度、“一致评估程序”(CAP)、“紧急健康事项”等形式体现灵活性,消除不必要的国内规制限制。世贸组织秘书处经济研究统计司发布研究报告,指出 2019 年全球医疗产品进出口贸易为 2 万亿美元,占全球货物贸易的 5%。其中,抗击疫情比较紧缺的全球医疗产品贸易额为 5970 亿美元,占全球货物贸易的 1.7%<sup>①</sup>。抗疫医疗产品分为 4 大类:药品(27 个 6 位编码)、医院和实验室易耗品(32 个 6 位编码)、医疗设备和技

<sup>①</sup>WTO. Trade in Medical Goods in the Context of Tackling COVID-19 [R]. 2020.

6位编码)、个人防护品(8个6位编码)。2019年全球药品、医院和实验室易耗品、医疗设备和技術、个人防护品进口额分别约占全部医疗产品进口额的56%、14%、17%、13%。瑞士圣加伦大学全球贸易预警研究组(GTA)将抗疫医疗产品分为7大类:试剂盒、消杀品、医疗易耗品、医疗设备、防护服、体温计和肥皂,2018年这些产品出口额为7250亿美元<sup>①</sup>。世界海关组织联合世界卫生组织发布了抗疫医疗产品目录,分为8大类:试剂盒、防护服、消杀品、呼吸机、其他医疗设备、其他医疗易耗品、救护车、手术床等其他医疗产品<sup>②</sup>。上述抗疫医疗产品分类大同小异,为了方便分析,本文拟采用世贸组织的分类方式(见表1)。

表1 全球抗疫医疗产品范围(世贸组织口径)

产品范围及描述	海关协调编码(HS2017)
药品(原料药、成品药、疫苗等)	300213、300214、300215、300219、300220、300310、300320、300331、300339、300341、300342、300343、300349、300360、300390、300410、300420、300431、300432、300439、300441、300442、300443、300449、300450、300460、300490
医院和实验室易耗品(酒精、注射器、纱布、试剂等)	220710、284700、300120、300190、300212、300290、300510、300590、300610、300620、300630、300650、300670、340212、340213、350400、350790、370110、370210、380894、382100、382200、392620、401490、401511、401519、701710、701720、701790、901831、901832、901839
医疗设备和技術(病人监护仪、脉搏血氧计、超声波扫描设备、呼吸机、X光设备、计算机断层扫描设备等)	841920、901050、901110、901180、901811、901812、901813、901814、901819、901820、901890、901920、902150、902212、902214、902219、902221、902229、902230、902290、902511、902519、902780、903020、940290
个人防护品(洗手液、肥皂、消毒剂、口罩、防护眼镜等)	340111、340130、340220、382499、392690、630790、900490、902000

资料来源:世贸组织秘书处。

### (三) 抗疫医疗产品关税情况

关税减让是贸易谈判的内核。开展抗疫医疗产品谈判,除了就产品范围达成共识外,关键是如何阶段性减让最惠国适用关税,这是谈判方关注的焦点,也是贸易谈判的难点所在。根据世贸组织成员通报的最新关税统计数据,与新冠肺炎疫情相关的医疗产品的平均最惠国适用关税为4.8%,超过半数的成员适用关税水平低于5%,低于所有非农业产品最新平均适用关税水平(7.6%)。

表2显示了所有医疗产品平均最惠国适用关税的成员频率分布。70个世贸组织成员征收5%或更低的最惠国关税,占134个成员的52%或一半以上。其中,中国香港地区、冰岛、中国澳门地区和新加坡4个成员对所有医疗产品零关税。31个成员(23%)的平均关税在0~2.5%之间,35个成员(26%)的平均关税在2.5%~5%之间。分医疗产品细项来看,不同医疗产品之间的关税水平呈现较大差异,药品、医院和实验室易耗

<sup>①</sup>The Global Trade Alert Team. Tackling COVID-19 Together—the Trade Policy Dimension, 23 March 2020.

<sup>②</sup>WCO. Classification reference—Covid-19 medical supplies Ed. 2 [R]. 2020.

品、医疗设备和技術、个人防护品的平均税率分别为2.1%、6.2%、3.4%、11.5%。

药品的平均税率总体低于其他抗疫医疗产品，半数以上的成员对药品零关税，39个成员征收5%或以下的关税，没有成员征收15%以上的关税，这与乌拉圭回合谈判期间达成的《医药产品贸易协定》有关。显微镜、超声波扫描仪、呼吸器或呼吸机等医疗设备和技术的平均税率为3.4%，19个成员实行零关税，另外超过半数的世贸组织成员（69个）征收5%及以下关税，这与医疗设备和技术的先期贸易自由化相关，80%的医疗设备和技術被《信息技术协定》扩围谈判所涵盖，并将于2023年实施零关税。勤洗手、戴口罩是阻止新冠病毒传播的重要手段，洗手液、消毒剂、手套和口罩等个人防护品的平均适用关税为11.5%，比药品（2.1%）高出5倍以上。

表2 134个世贸组织成员平均最惠国适用关税情况

税率范围	所有医疗产品	药品	医院和实验室易耗品	医疗设备和技術	个人防护品
0	4	72	6	19	5
0~2.5%	31	21	20	51	5
2.5%~5%	35	18	34	18	19
5%~7.5%	42	9	42	28	19
7.5%~10%	14	11	15	15	9
10%~15%	5	3	11	2	30
15%以上	3	0	6	1	47
平均税率	4.8%	2.1%	6.2%	3.4%	11.5%

资料来源：世贸组织秘书处。

除了最惠国适用关税外，世贸组织成员承诺更多的是约束关税。最惠国适用关税和约束关税之间一般称之为“关税水分”，贸易谈判的目的就是要挤压这些“关税水分”，然后逐步降低最惠国适用关税。从世贸组织成员关税通报情况看，75%的抗疫医疗产品关税受到了约束，即适用关税水平平均低于约束关税水平，药品、医院和实验室易耗品、医疗设备和技術、个人防护品的约束范围为75%~82%。从“关税水分”看，约束关税水平是适用关税水平的5倍，世贸组织成员降税空间较大，降幅可达17个百分点。世贸组织所有成员对至少一种医疗产品作出了约束关税承诺，其中，中国香港地区、中国澳门地区的医疗产品约束关税为零。26个成员对药品作出了零关税承诺，但23个成员没有对药品作任何约束性承诺（见表3）。

#### （四）抗疫医疗产品成员分布情况

多边贸易谈判往往是少数关键成员协商一致的产物。发起贸易谈判，离不开主要贸易成员的参与，这样才能实现产品关税的实质性减让，降低产品关税水平。世贸组织秘书处对相关医疗产品进出口贸易进行了统计分析：第一，从进口情况看，医疗产品进口国（地区）比较集中，2019年美国、德国和中国进口医疗产品分别为1931亿美元、867亿美元和650亿美元，占全球医疗产品进口的份额分别为19%、9%和6%，三者合计份额为34%。2019年美国医疗产品进口前五大来源地（爱尔兰、德国、瑞士、中国和墨西哥）所占份额为52%，德国医疗产品进口前五大来源地（荷兰、美国、瑞士、爱尔兰和比利时）所占份额为54%，我国医疗产品进口前五大

来源地（德国、美国、日本、法国和意大利）所占份额为59%。就医疗产品相对于各国（地区）进口总额的重要性而言，比利时和瑞士的医疗产品进口约占其进口总额的13%。第二，从出口情况看，医疗产品出口国（地区）更为集中，2019年德国、美国和瑞士出口医疗产品分别为1362亿美元、1166亿美元和899亿美元，占全球医疗产品出口的份额分别为14%、12%和9%，三者合计份额为35%。中国、德国和美国的个人防护品出口所占份额分别为17.2%、12.7%和10.2%，三者合计所占份额超过40%。我国口罩出口份额为25%，中国、德国和美国合计口罩出口份额近50%。新加坡、美国、荷兰和中国出口呼吸机所占份额分别为18%、16%、10%和10%，三者合计所占份额为54%。第三，从部分医疗产品关税看，呼吸机的平均关税为3.3%，有些成员适用更高税率，如巴西、阿根廷和委内瑞拉的呼吸机进口关税为14%，而67个成员的呼吸机可以零关税进口。口罩的平均关税为9.1%，一些拉美成员平均关税为17%~55%，近1/3的世贸组织成员平均关税为10%~15%，印度和中国口罩的平均关税分别为10%和4%。

表3 134个世贸组织成员的约束关税情况

税率范围	所有医疗产品	药品	医院和实验室易耗品	医疗设备和技術	个人防护品
0	2	26	2	10	2
0~5%	19	16	12	27	9
5%~10%	16	4	16	11	15
10%~20%	22	19	22	21	30
20%~30%	19	13	16	14	18
30%~50%	25	27	25	29	31
50%以上	32	7	42	9	14
未约束	0	23	0	14	16

资料来源：世贸组织秘书处。

#### （五）我国参与全球抗疫医疗产品贸易谈判的利弊分析

ZHANG等（2018）<sup>[4]</sup>提出，发展中成员参与贸易谈判存在能力缺失问题，这包括一线谈判官员的谈判艺术和协调技巧、二线技术团队的数据分析等方面。我国自1986年“复关”以来，一直参与多双边贸易谈判，有效维护了国内产业和企业的利益，赢得了经济全球化和全球价值链的溢出红利，工商界的规则、规制、标准、管理等对外交往素质明显提高。一国（地区）经济处于不同发展阶段，综合国力和经济实力的外溢效应会有所变化，所处的国际贸易环境也会有所变化，贸易谈判利益分析应随之进行调整，不能局限于传统的产业量化分析方法，尽管量化分析可以为谈判提供素材。就抗疫医疗产品贸易谈判看，各国（地区）日以继夜地处理国民健康问题，包括危及生命的医疗用品短缺、药品和医护人员短缺。鉴于互联网和数字技术的支持，以及需要将政府资源更多集中于抗击疫情这一公共卫生紧急情况，国际社会应充分利用虚拟技术参与一些贸易磋商和谈判，调动国际贸易领域资源应对比2008年国际金融危机更为严重的全球贸易冲击，迎接新冠肺炎疫情大流行消退后的变化的全球贸易。因此，全球抗疫医疗产品贸易谈判首先要弘扬



国际人道主义，其次才是注重本国经贸利益，这也是贯彻正确义利观的本质所在。就我国来说，我国抗疫医疗产品进出口贸易和关税水平呈现出明显的发展中成员特征，在抗疫医疗产品全球价值链中总体处于中端位置，通过谈判降低医疗产品中间品的关税水平和非关税壁垒，将有助于我国更好地参与医疗产品全球价值链，提升行业和产品国际竞争力。同时，通过抗疫医疗产品贸易谈判和国际合作，有利于推动构建人类命运共同体。

从抗疫医疗产品前十大进口国来看，2019年我国医疗产品进口650亿美元，占全球医疗产品进口份额为6%，但医疗产品进口占有所有产品进口份额为3%，远低于其他9个进口国（地区）的6%~13%，医疗产品进口对我国的重要性较低，因而参加医疗产品贸易谈判的影响相对有限。从抗疫医疗产品前十大出口国看，2019年我国医疗产品出口516亿美元，占全球医疗产品出口份额为5%，但医疗产品出口占有所有产品出口份额为2%，远低于其他9个出口国（地区）的6%~29%，医疗产品出口对我国的重要性也较低，但参加医疗产品贸易谈判将有助于我国扩大市场准入机会。同时，2019年我国医疗产品逆差为134亿美元。从最惠国适用关税看，我国平均关税为4.5%，略低于全球平均水平，但与主要世贸组织成员相比，我国平均关税明显高于美国的0.9%、欧盟的1.5%、日本的0.4%、澳大利亚的1.5%、南非的2.7%、俄罗斯的3.2%，同时低于印度的11.6%、巴西的9.8%（见表4）。因此，我国参加医疗产品贸易谈判仍有一定的降税空间，特别是个人防护品、医院和实验室易耗品等产品已经积累了较强的国际竞争力，贸易谈判的降税空间较大。

表4 主要世贸组织成员平均最惠国适用关税情况

成员	所有医疗产品	药品	医院和实验室易耗品	医疗设备和技術	个人防护品
平均税率 (%)	4.8	2.1	6.2	3.4	11.5
美国	0.9	0.0	2.0	0.1	2.1
欧盟	1.5	0.0	3.2	0.2	3.9
日本	0.4	0.0	0.8	0.0	1.8
澳大利亚	1.5	0.3	2.7	0.4	3.9
中国	4.5	2.1	7.4	2.5	7.2
印度	11.6	10.0	15.0	9.0	12.0
南非	2.7	0.0	5.1	0.0	10.8
巴西	9.8	7.8	11.0	8.4	16.6
俄罗斯	3.2	2.3	4.8	1.8	4.7

资料来源：世贸组织秘书处。

### 三、推动全球抗疫医疗产品贸易谈判的政策建议

当前，世贸组织未来走向和新冠肺炎疫情全球大流行备受国际社会关注。世贸组织改革的一个重要起点就是尽快激活关贸总协定时代的谈判功能，恢复多边贸易体制的对外信誉，增强国际社会对贸易促进经济增长的信心。推动全球抗击疫情急需药品、医疗设备、防护服、口罩和洗涤剂等医疗产品的跨境自由流动，为全球医

疗产品提供可预期、自由、开放的贸易环境是世贸组织的职责所在，也是世贸组织秘书处和成员的当务之急。为此，开展全球抗疫医疗产品贸易谈判应秉持开放式思维，在乌拉圭回合一揽子协议和多哈发展回合阶段性协议中寻求谈判智慧和政治指导，以志同道合的方式寻求各方谈判产品的最大公约数，遵循先易后难、先诸边后多边、先准则后规则的谈判原则，发达成员开展促贸援助、能力建设与发展中成员根据能力和实际情况积极做贡献并重，全球抗疫医疗产品贸易谈判的基本路径大致包括但不局限于如下方面。

#### （一）制定全球抗疫医疗产品贸易便利化行为准则

国际贸易行为准则是“软法”，主要目的是要求世贸组织成员避免在进出口环节设置歧视性的市场准入条件，审慎出台相关进口壁垒和出口限制等政策措施。行为准则的特点是具有指引性，难以强制性有效约束和管控。世贸组织《技术性贸易壁垒协定》《卫生与植物卫生措施协定》《贸易便利化协定》等对促进进出口贸易便利化做出了明确规定。新冠肺炎疫情对全球抗疫医疗产品生产 and 需求造成了全面冲击，也对全球价值链、产业链和供应链构成严峻挑战。为此，制定全球抗疫医疗产品贸易便利化行为准则可以保障抗疫医疗产品的国际贸易正常开展和各国产能合作稳定，为保持全球价值链运转、全球供应链畅通和全球产业链完整、避免供求两端市场动荡作出努力。全球抗疫医疗产品贸易便利化行为准则要素包括：第一，贸易政策与财政政策、货币政策、产业政策、公共卫生政策等保持良性协调，发挥协同效应，特别是不能降低公共卫生政策的实施效率；第二，鼓励世贸组织成员对抗疫医疗产品暂免征收进口关税及与其相关的流转税，善意和克制使用贸易限制措施，确保抗疫医疗产品的全球可获得性，遵循自由贸易原则，各成员应防止以产业补贴诱导医疗产业本土化以出现新的全球产能过剩；第三，成员的中央和地方政府因疫情出台的定向扶持、产业补贴和企业救助政策应保持透明度，以“良好规制实践”精神出台新的外资审查指导文件或政策，努力促使全球抗疫医疗产品逐步实现零关税、零补贴和零壁垒的愿景；第四，鼓励世贸组织货物贸易理事会及其专门委员会对各成员的抗疫医疗产品贸易政策进行评估和审议，允许其他成员表达“特别贸易关注”，质疑“一致评定程序”的正当性。全球抗疫医疗产品贸易便利化行为准则重在“自下而上”合作制定，接受世贸组织的监督管理，重在帮助进出口贸易企业纾解困难，打通抗疫医疗产品的产业链、供应链等关键环节，为世界贸易恢复平稳有序发展提供有力保障。

#### （二）探讨开展《医药产品贸易协定》扩围谈判

《医药产品贸易协定》最初涵盖了大约7 000种产品，包括成品药、原料药和其他化学原料药及中间体，签署方同意在1996年、1998年、2006年和2010年扩大产品清单。近10年来，医药产品贸易已从2009年的1.3万亿美元增至2018年的1.9万亿美元，新增了约1 000种成品药和700种原料药，但该协定10年来一直没有更新，引致医药产品贸易免税范围从1995年的90%降至2009年的81%和2018年的78%。另外，中国、印度、巴西、墨西哥和土耳其等新兴经济体尚未签署《医药产品贸易协定》，但其进口额以及出口竞争力都在增加，还可以从《医药产品贸易

协定》签署成员享受零关税待遇。欧盟、瑞士等作为《医药产品贸易协定》的受益方，有动力与其他世贸组织成员开展《医药产品贸易协定》扩围谈判，缓解新兴经济体的搭便车行为，同时降低签署方的医疗产品进口价格，更好地保障国内医疗产品供应链的安全。2009—2018年，中国、印度、印度尼西亚、尼日利亚医药产品贸易额分别增长了290%、169%、159%和109%，这些新兴经济体也有能力和意愿参与《医药产品贸易协定》扩围谈判，但是在世贸组织规则下需要签署方协商一致才能加入。

### （三）启动全球抗疫医疗产品开放式诸边谈判

开放式诸边谈判是抗疫医疗产品贸易谈判的次优选择，其优点在于不需要传统意义上的协商一致原则，任何成员都可以选择性加入，谈判结果允许一定范围的偏离非歧视原则，且不需要国内立法机关批准。目前，服务贸易国内规制、电子商务等议题谈判事实上采取了开放式诸边谈判模式。启动全球抗疫医疗产品开放式诸边谈判需要做好几个方面准备：第一，设定谈判的产品范围，药品、医院和实验室易耗品、医疗设备和技术、个人防护品均有自己的全球价值链分布，各成员的贸易比较优势和竞争力体现在全球价值链的不同位置上。发达成员可能重点力推药品、医疗设备和技术纳入谈判范围，发展中成员则关注医院和实验室易耗品、个人防护品等劳动密集型产品。第二，参与谈判成员达到“关键多数”门槛，门槛标准随不同的部门减让谈判而不同，一般来说，参与谈判成员的市场份额达到85%左右。德国、美国、瑞士、荷兰、比利时、爱尔兰、中国、法国、意大利和英国等前十大出口国的医疗产品所占份额为74%。美国、德国、中国、比利时、荷兰、日本、英国、法国、意大利和瑞士等前十大进口国的医疗产品所占份额为65%。2018年欧盟医药产品出口、进口占全球的份额分别为57.6%和43.7%（Durkin and Calder, 2020）<sup>[5]</sup>。如果将欧盟作为一个谈判成员，迈过“关键多数”门槛不存在很大的技术障碍。第三，处理“免费搭便车”问题。世贸组织诸边谈判参与方相互减让关税，并向其他未参与方开放，因而存在单向免税行为，如《政府采购协定》《信息技术协定》《医药产品贸易协定》等。开放式诸边谈判有点类似美、日、欧发布的7份“联合声明”，可以提升透明度，主要集中于市场准入议题，降低商业规制成本，但不一定无条件对所有世贸组织成员开放，因而呈现一定的“封闭性”，将“异类”成员拒之门外。

## 四、研究展望与结语

一场突如其来的新冠肺炎疫情，对国际贸易产生了不可低估的影响，预计2020年全球货物贸易可能下降13%~32%<sup>①</sup>，而与新冠肺炎疫情相关的医疗产品贸易逆势增长。医疗产品是抗击疫情的物质基础和必备条件，在全球短期供应不足、医疗产品短缺告急的情形下，推动医疗产品贸易便利化和供应链畅通是全球联手抗疫的重要手段，这也为世贸组织改革注入了新动能。世贸组织迎来了“有可为”的机会窗口，努力恢复谈判功能将是凝聚国际信誉的主要手段。抗疫医疗产品通常以全球价值链贸

<sup>①</sup>WTO. Trade Statistics and Outlook—Trade set to Plunge as COVID-19 Pandemic Upends Global Economies [R]. 2020.

易形式展现,由于全球价值链上下游中间品各个环节被重复征收关税,即使关税表面上在医疗产品最终价格中只占很小一部分,但随着中间品多次跨境流动,累积了大量的“内部”成本,关税对医疗产品的影响变得更加复杂,最终会抬高医疗产品的价格,降低医疗产品的可获得性,进一步影响全球抗击疫情的成效。Bauer (2017)<sup>[6]</sup>的一项研究认为,对医疗产品征收关税每年给中国造成的经济损失高达62亿美元。鉴于中国率先取得抗击新冠肺炎疫情的阶段性成果,同时也是医疗产品贸易大国,本文提出开展全球抗疫医疗产品贸易谈判,既有《医药产品贸易协定》的历史经验可以借鉴,也有对抗疫医疗产品“家底”的初步排查,因而具有较大的可行性。在此基础上,本文提出了开展全球抗疫医疗产品贸易谈判的制定贸易行为准则、在原有协定基础上进行扩围谈判和开展开放式诸边谈判三个具体的政策建议。这些政策建议展现了由易到难的谈判路径,有助于世贸组织各成员实现谈判利益最大化。

近期,一些世贸组织成员就开展全球抗疫医疗产品贸易便利化磋商和贸易谈判展现了积极态度或发布了联合声明,比如,新西兰、新加坡4月15日提议取消120多种抗疫医疗产品和营养产品的关税<sup>①</sup>。欧盟贸易委员霍根(Phil Hogan)<sup>②</sup>建议研究暂停对抗疫医疗产品征收关税,并启动谈判达成一项永久取消这些关税的贸易协定。上述提议已经赢得了瑞士等其他世贸组织成员的积极响应,该议题的“志同道合者”增多,无疑增加了开展全球抗疫医疗产品贸易谈判的可能性。比如进一步细化抗疫医疗产品贸易谈判的产品范围,做好抗疫医疗产品贸易谈判与保持我国医疗产品价值链、产业链和供应链的稳定并加以提升,加强抗疫医疗产品分阶段降税或一次性降税对国内相关产业溢出效应的量化分析等,又如抗疫医疗产品贸易谈判从货物贸易领域向远程医疗、疫苗研发、公共健康、知识产权等服务贸易和其他领域扩展,可能引起的谈判困难和产业承受压力问题及解决之道等,这些都亟需学术界进一步深化探索,从而为一线贸易谈判贡献学术力量。

本文认为,开展全球抗疫医疗产品贸易谈判也具有一些技术困难和政治障碍,比如谈判产品范围、阶段性降税模式、原料药供应和仿制药生产、主要世贸组织成员能否发挥引领作用、协调医疗产品的产业利益和贸易利益等。同时,全球抗疫医疗产品供应链安全问题也引发了世贸组织成员的担忧,贸易保护主义和单边贸易措施对开展新的贸易谈判形成干扰。因此,推动全球抗疫医疗产品贸易谈判既具有可行性,属于传统货物贸易议题谈判范畴,也面临一定的挑战,特别是发达成员的谈判立场和谈判意愿,这些问题也亟需进一步深化研究。对于中国来说,抗疫医疗产品具有产业利益,引领该议题贸易谈判具有重要意义。如果世贸组织成员能在全球抗疫医疗产品贸易谈判中收获不同程度的谈判成果,那么该谈判成果的最终归宿应是多边化,即纳入世贸组织规则框架,这应是中国作为世贸组织主要成员,积极参与世贸组织改革和维护多边贸易体制核心价值的基本主张。

①WTO. Declaration on Trade in Essential Goods for Combating the COVID-19 Pandemic [R]. 2020.

②Introductory statement by Commissioner Phil Hogan at Informal meeting of EU Trade Ministers [OL]. The European Commission, 2020.

## [参考文献]

- [1] KRASOVEC K, CONNOR C. Using Tax Relief to Support Public Health Goals [R]. Partners for Health Reform plus, 1998.
- [2] OLCAY M, LAING R. Pharmaceutical Tariffs: What is Their Effect on Prices, Protection of Local Industry and Revenue Generation? [R]. Study Prepared for the Commission on Intellectual Property Rights, Innovation and Public Health. World Health, 2005.
- [3] HELBLEM. More Trade for Better Health? International Trade and Tariffs on Health Products [R]. Staff Working Paper ERSD-2012-17, World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, 2012.
- [4] ZHANG X CH et al. Capacity Constraint: A Fundamental Perspective for the Development Issue at WTO [J]. Journal of World Trade, 2018, (53): 1-38.
- [5] DURKIN A, CALDER A. Free Trade in Medicines and Supplies is the Healthiest Approach [R]. 2020.
- [6] BAUER M. The Compounding Effect of Tariffs on Medicines: Estimating the Real Cost of Emerging Protectionism [R]. 2017.

(责任编辑 王 瀛)

## A Preliminary Study on Launching the Global Trade Negotiation of Medical Products Relating to Tackle the COVID-19

XU Qingjun GAO Bo

**Abstract:** The COVID-19 pandemic brought impacts on international trade, and there are shortages and trade restrictions on the essential medical products such as facial masks and respirators to combat the pandemic. This paper notices that China may launch the global trade negotiations of medical products based on the internal-external conditions and massive demands for the medical products fighting against the pandemic, G20 leaders virtual meeting to call for trade policy initiatives, enriching new contents of WTO reform and the preliminary techniques based on Trade in Pharmaceutical Products and ITA-2. For this reason, this paper reviews the previous related works, puts forward the scope of negotiation, analyses the situation of tariff levels among WTO members, and evaluates the advantages and challenges of China's participation in trade negotiation. Furthermore, this paper also proposes the feasible paths of trade negotiation, including formulating the code of conduct for trade facilitation of medical products, expanding the current scope of Trade in Pharmaceutical Products, and launching the open-plurilateral negotiations. For China, it is the best choice for pursuing the multilateralization of negotiation results which could be finalized this trade negotiation into WTO rulebooks.

**Keywords:** COVID-19; Medical Products; WTO Reform; Trade Negotiations