

论 APEC 的非机制化

崔巍

和欧盟(EU)、北美自由贸易协议(NAFTA)乃至世贸组织(WTO)一样,年轻的亚太经济合作组织(APEC)已被视为世界贸易中的一个重要组织。但是,它在法律上的非正式性却使人很难视其为传统意义的国际法上的国际组织。尽管它早已具有某些机制化特征(如确定了基本原则、目标,设立了秘书处和若干个委员会、工作组等),但在本质上,它仍是一个协商性论坛或一个正处于机制化初期的组织。这主要表现在以下几个方面:

首先,尽管 APEC 的活动范围越来越广,但是它并没有一个如欧共体(EC)的《罗马条约》以及后来 EU 的《马斯特里赫特条约》那样的宪章或宪章性文件。人们一般以 APEC 在 1991 年部长级会议上发表的《汉城宣言》作为它的基本文件。在《汉城宣言》中,APEC 各方“明确地赋予 APEC 以完全的国际人格,以为 APEC 将来的工作打下牢固基础”,而不仅仅视其为一个定期集会的论坛性组织。APEC 曾先后试图将《汉城宣言》的前身——堪培拉会议的《主席联合声明》和《汉城宣言》作为正式文件予以通过,但都未能就此达成一致意见(主要是因为东盟(ASEAN)反对其中建立秘书处和设立预算的内容)。最后,《汉城宣言》是以非条约的形式通过的。这说明,尽管《汉城宣言》中有相反表示,一些成员并不希望 APEC 成为一个完全和正式的国际组织。

其次,尽管 APEC 已经公布了不少部长和领导人的宣言和联合声明,但是它们并不

象国际法上的实体性条约、协议那样具有约束力。它们大多只是指明 APEC 今后活动方向的建议或政策性声明。这是因为 APEC 初期的活动主要限于交换信息、商讨宏观经济,故而达成的协议不必要求成员承担完全的法律义务。即使某些规定要求成员采取具体的行动,其内容也往往针对某个特定领域的合作与协调,因而一般不会为成员所反对。

随着 APEC 日益涉及实质性问题,各成员经济体开始关注起协议的约束力来。美国极力主张,APEC 通过的协议应具有完全的约束力,而亚洲各国则坚持协议的非约束性。这一分歧在 1994 年雅加达会议通过的《非约束性投资原则》的制订过程中表现得尤为明显。经过激烈讨论,成员们达成一致意见,以非约束的形式通过了这些原则。但是,在这些原则的起草过程中,各方字斟句酌,似乎草拟的是一个今后将受其约束的条约。不难看出,有不少成员仍想在今后条件成熟时,以这些原则为基础,直接达成一个有约束力的行动守则。

在 1995 年《大阪行动议程》的磋商过程中也出现了同样的情况。该《行动议程》允许 APEC 成员以独特的“协调的单边主义”的方式实现《茂物宣言》所确立的目标。某些成员(如美国)反对这种方式,认为这样不可能完全实现自由化。但是最后,“协调的单边主义”仍然成为实现《行动议程》的主要方式:成员之间不签订详细的、强制性的贸易协议,而只是通过各自政治和信誉的保证以及成员间

的相互压力去尽力实现各自制定的长期目标。这似乎说明,履行文件的内容比达成法律协议更有意义。如果 APEC 在现行的非约束性体制下能够取得成功,还有谁会费心去追寻一个更为紧密、正式和强制的组织形式呢?

再次,APEC 没有集中的决策机构和管理机构。尽管部长级会议是 APEC 形式上的最高决策体,但是近年来,经济领导人非正式会议已经成为决定 APEC 方向的、更为重要的决策机构。1995 年的部长《联合声明》曾表示,“部长们同意把《行动议程》提交经济领导人参考和采纳”,就可以说明经济领导人会议的地位已高于前者。

根据《曼谷宣言》,APEC 秘书处本应成为一个拥有与其功能相称的法律能力的法律实体。但是 APEC 又进一步强调秘书处应保持其精小的规模和简单的结构,以能灵活适应 APEC 的各种需要;秘书处不应成为象其他组织的秘书处那样的从事管理的机构。它的预算很少,一开始每年只有 2000 万美元,工作人员则不超过 30 人。

随着 APEC 活动范围的扩展,尤其是在 1995 年的大阪会议上,部长们认识到,为了实现行动议程,应该加强秘书处。但是,他们仍然认为秘书处必须保持精简,认为加强秘书处并不是加强 APEC 的机制化和秘书处在 APEC 管理中所起的作用,而只是增强 APEC 秘书处的活动能力和辅助功能。

第四,APEC 从一开始就采用了协商一致的决策程序,目的是在达成协议之前进行广泛的协商。这与一般国际组织通过正式的投票程序如多数表决和无记名投票等作出决定有所不同。尽管近年来国际实践中也开始倾向于通过协商一致作出决定,但它们的协商一致与多数通过、无记名投票一样,最终作出的都是有约束力的决定(当然,也有一些以协商一致方式达成的决定是不具法律约束力的)。APEC 的协商一致方式则完全排除了这

些投票方法。

值得注意的是,在 1996 年《信息技术协议》(The Information Technology Agreement, ITA)的谈判中,APEC 开始引入实质多数的表决方法,让同意本协议的成员先走一步。美国打算在 1997 年部门提前自由化的谈判中,再次引用这一做法,以借此否定 APEC 多年来所遵循的协商一致原则。但由于中国、马来西亚、泰国等发展中成员的反对,它尚未被作为正式的决策程序。

最后,一个组织的机构特征在很大程度上取决于它有什么样的解决争端的机制。但是,APEC 没有任何争端解决机制。

由上可知,作为一个已渐为世人重视的国际经济组织,APEC 实实在在地经历了一种与传统的国际法相悖的机制化过程。它的这种介于正式的法律机制和协商一致、灵活的机制之间的运行方式,顺应了 APEC 多样性的需要。

但是,随着 APEC 日益涉及实质性问题,APEC,特别是 APEC 中的发达成员正力图使 APEC 的行动具有约束力和强制性,同时从它们的立场出发去解释 APEC 中的一些含混问题。1997 年的“部门自由化”即为一例。它在国际上引起强烈反响的同时也颇出乎 APEC 内某些发展中成员的意料。由于发展中成员在对 APEC 的研究和领导上都相对滞后,也由于印尼、泰国和韩国等经历了金融风暴后自顾不暇,部门自由化很大程度上是在发达成员的驱动下确定的。其他成员都相当被动,只能在部门自由化的进一步磋商中根据发达成员提出的草案消极地要求“澄清部门自由化的概念、原则和实施方式”,强调“自愿性、灵活性和共同协商”、“剔除困难和敏感部门”以及“自由化中应包含经济技术合作”等。这对发展中成员乃至 APEC 的整体发展都是不利的。APEC 本身正日益面对着解释其含糊概念的必要。

(作者单位:上海对外贸易学院)