

APEC 与 WTO 关系的探讨

田 春 华

摘要 APEC 从其建立之初就以推动和贯彻 WTO 的规则为主要工作。APEC 和 WTO 在 90 年代都有了很大的发展,在这两大组织的发展进程中,在目标、成员结构、自由化进程三方面体现出相容性;在 APEC 探索实施 WTO 规则和 APEC 某些规则超越 WTO 这两方面体现出互动性;在约束机制、行事规则两方面体现出差异性。

关键词 APEC WTO 相容性 互动性 差异性

80 年代以来,WTO 和 APEC 处于共存共容的发展过程之中。但 WTO 运转之后,APEC 有否存在的必要,以及向何种方向发展也引起人们的思考。对 WTO 和 APEC 两者关系的看法,不仅影响到 APEC 的发展方向,而且也关系到以 WTO 为代表的全球多边贸易体系的走向。本文就此作一些探讨。

一、APEC 历次会议对多边贸易体系(GATT/WTO)的看法

1989 年 11 月 APEC 堪培拉会议认为,进一步开放多边贸易体制关系到本地区所有国家的重大利益和共同利益,乌拉圭回合则是在广泛的基础上追求这一目标的最直接和最现实的机遇。在会议主席的总结中提到本地区经济的继续成功,以及由此对改善各国人民生活水平所带来的一切影响,都取决于能否通过不断加强和坚持 GATT 的框架来维护和改善多边贸易体制。

以通过扩大司法解释,尽快把电子商务纳入法律法规中。例如对签字认证问题,应扩大对“签字”的法律定义,使之包括“电子签字”;对电子提单的书面形式问题,应扩大对“提单”的法律定义,使之包括“电子提单”。

(4) 签订通讯协议。这是当前使用最广泛的方法,其优点是简便易行,较少触动现行法律体制;局限性在于通讯协议只能约束双方当事人,对第三人无约束力,而且不得违背法律的强制性规定。目前,世界上制订贸易伙伴协议的有欧共体 1990 年拟定的《欧洲交换协议范本》、美国律师协会 1990 年拟定的《贸易伙伴协议范本》等。

总的来说,作为世界贸易大国,电子商务已成为我国外贸发展的既定方向之一。我国有关的研究与实践虽起步较晚,但发展十分迅速,目前软硬件建设均已达到一定水准。然而,我国现有法律仍是电子商务无法绕过的重大障碍,我国立法应抓紧时机,及时调整、完善,进一步促进我国电子商务的发展,促进我国 21 世纪的经济腾飞!

(作者单位:上海对外贸易学院)

1990年11月新加坡会议一致认为,APEC该年的目标是为了保证乌拉圭回合能顺利结束,这对于维护和加强开放的多边贸易体制至关重要。

1991年11月汉城会议在规定APEC的宗旨时,强调发展和加强开放性的多边贸易体制,依照GATT原则,减少与会成员间的商品和服务贸易以及投资方面的壁垒。另外,会议还发表了一个关于乌拉圭回合的宣言,目的是推动乌拉圭回合的谈判进程。

1992年11月曼谷会议认为加强多边贸易体制和扩大太平洋两岸贸易,对保持本地区经济活力是非常重要的。关于区域贸易投资自由化问题,会议同意APEC各成员方应鼓励投资往来,区域和次区域贸易应与GATT的要求相一致。

1993年11月西雅图会议,在《第一次APEC领导人经济展望声明》中强调,“开放的贸易与投资自由化、开放的多边贸易体系是APEC存在和发展的基石”,把APEC与多边贸易体系的协调性上升到一个更高的层次。《APEC贸易和投资宣言》重申以GATT原则作为亚太经济和贸易合作的基础,并决定建立APEC贸易和投资委员会以加强成员方在全球贸易和投资问题上的合作。

1994年的茂物会议,各成员领导人规定了APEC的目标:(1)加强开放的多边贸易体制;(2)通过便利化和自由化的措施在亚太地区实现贸易和投资自由化;(3)加强本地区的发展合作。在上述目标中,亚太地区贸易自由化和投资自由化必须置于全球的范围内,实现亚太地区经济合作的目标应有助于多边贸易体系的发展。《茂物宣言》强烈反对建立一个有悖于全球自由贸易目标的内向型贸易集团,决心以有助于鼓励和加强全世界贸易和投资自由化的方式来寻求APEC开放的贸易和投资自由化。宣言还期待WTO的顺利建立,认为APEC所有成员方全面地、积极地参加并支持WTO是使APEC各国有能力带头加强多边贸易体制的关键所在。

1995年大阪会议发表的《大阪行动议程》确定了APEC贸易和投资自由化、便利化以及经济技术合作两大支柱。在贸易和投资自由化、便利化部分阐明了APEC的9项原则,其中第二项原则就是与WTO的一致性。这一原则的明确规定使亚太地区贸易和投资自由化不仅降低APEC成员之间的壁垒,而且也降低APEC成员与非成员的壁垒,任何成员方产品的单边自由化应在GATT/WTO最惠国待遇的基础上适用于所有WTO成员。这意味着APEC成员方进一步单边降低贸易壁垒的承诺不会产生类似建立优惠贸易协定或区域贸易集团那样的歧视性做法。由于议程所涉及的原则和内容是APEC未来发展的行动纲领,因此与WTO一致性的原则和其他原则一样成为APEC的准则。

在1995年之后的历次会议更多的是贯彻《茂物宣言》和《大阪行动议程》。1996年APEC各成员方制定各自的单边行动计划,1997年温哥华会议建议在9个领域提前实现贸易和投资自由化等,实际上是从原则声明进入实际实施WTO有关协议的具体行动上来,是对促进全球多边贸易体制的具体化。1998年吉隆坡会议的主题强调通过国际合作和监管,建立亚太地区金融新秩序和贸易金融自由化,会议声明仍然承诺支持WTO在贸易和投资自由化以及制定规章方面所作的工作。1999年新西兰会议,21个成员方曾一致表示支持WTO新一轮谈判,同时强调了确保充分实施WTO现有协议的重要性。

从APEC历次会议的内容和声明的原则,乃至具体的行动,无不强调与多边贸易体制的相容性,可以说APEC从其诞生的这一刻起,就以推动多边贸易体系的发展为己任。由于APEC的发展时期也正好是多边贸易体系的变革时期。1986年开始的乌拉圭回合原定1990

年结束,但由于各方矛盾在短时间内难以协调一致,其中波折甚多,困难重重,迟至1994年才最终结束。1995年创立WTO,全球多边贸易体系才走上新的发展历程。对应于全球多边贸易体制的发展,APEC与GATT/WTO的关系也大体上分为两个阶段。

第一阶段,1989~1994年,推动多边贸易体系建立。这一阶段由于乌拉圭回合谈判的一波三折,APEC强调的是乌拉圭回合谈判成功的重要性,给自己的任务就是在其成员方范围内推动乌拉圭回合谈判的成功。又由于APEC仍然维持一种松散的论坛性质,实际的推动力并不是很充分,更多的是道义上的呼吁和共识的达成。随乌拉圭回合谈判的结束,APEC也于1994年的茂物会议上提出了发达成员于2010年、发展中成员于2020年实现贸易和投资自由化的目标,从实际行动上推动乌拉圭回合谈判的成果才有了可能。

第二阶段,1995年至今,实施WTO协议。这一阶段随WTO的建立,全球多边贸易体系的机制和发展方向明确化,APEC与WTO关系的处理也找到了明确的方向,即在APEC成员方中全面实施乌拉圭回合谈判成果以及WTO新确定的多边贸易协议。

二、APEC与WTO的相容性

APEC虽是地区经济贸易组织,WTO是全球贸易组织,但两者的相容性和一致性也是十分明显的。就APEC而言,在其开创之初即以维护、推动全球多边贸易体系为己任,在向机制化方向发展的过程中,又以落实和执行WTO的现有协议为主要任务。可以说APEC的整体设计本身就渗透了与全球多边贸易体系(GATT/WTO)协调和一致的考虑。就GATT/WTO而言,其崇尚的非歧视原则固然与区域经济一体化实行的内部成员享受优惠待遇、区外国家享受差别待遇的做法相矛盾,但从种种利益考虑,WTO又把区域经济一体化的存在作为最惠国待遇的一种例外,而呈现WTO与区域经济一体化共存共荣的局面。再加上APEC与一般的区域经济一体化组织形式有着极大的不同,如实行“开放的地区主义”、缺乏硬约束机制、采用单边自主行动与集体行动相结合的行事规则、强调灵活性等原则,使一般区域经济一体化与WTO的矛盾之处在APEC身上的反映极不充分,因而APEC与WTO的一致性和相容性更强。相容性和一致性具体体现在下列方面。

1. 目标相容 WTO追求全球自由贸易,但严格意义上说WTO不是一个自由贸易组织,因其为了协调各成员方的经济贸易关系,在很多方面达成妥协,形成一系列的例外规定,构成在WTO体系内的合法保护。可以说WTO是在贸易保护主义和单边主义谈判方式盛行的情况下,维持有规则的贸易的制度安排。APEC在追求亚太地区贸易和投资自由化的同时,又以执行WTO的一系列协议为目标,即实行“开放的地区主义”,在对内开放的同时,对亚太地区的国家也同样开放,因此APEC的目标构筑与WTO有共通性。APEC是推行地区和全球的自由贸易,这是一个过程,并不表明APEC的各成员方已经实行了自由贸易,各成员方存在的贸易壁垒在APEC内部需要减让,作为WTO的成员也需要减让,尽管减让的程度和步骤不尽一致,但减让的总体方向是一致的,而且对WTO内部贸易保护主义的减弱有着积极的意义。同时APEC在与WTO一致性的原则下进行贸易和投资的自由化,可以保证APEC各个成员方的决定明确地体现在规则或立法中,并能保证APEC成员为实现贸易和投资自由化目标所做的决定不致带来新的歧视。

2. 成员结构相似 WTO目前的成员方有135个,基本涵盖了各种经济发展层次的国

家类型。与其他区域经济一体化组织相比,APEC的成员构成更加广泛、经济发展层次更加分明。APEC现有21个成员,从经济发展的阶段来看,有4个层次:第一层次是美、日两个超级经济大国;第二层次是加拿大、澳大利亚和新西兰3个发达国家;第三层次是“四小龙”等新兴工业化国家和地区;第四层次是东盟等一般发展中国家。从经济制度的构成来看,既有市场经济成员,又有象俄罗斯那样的经济转型国家和象中国这样实行社会主义经济制度的国家。APEC成员的多样性和WTO成员的多样性是一致的。这种多样性决定了APEC很难建立完全排他性的经济贸易集团。可以作这样一种设想,如果APEC建立了自由贸易区,甚至实现关税同盟,那么WTO实现完全的自由贸易也就指日可待。但这种前景在较长的一段时间内很难看到。因此APEC循着WTO的轨迹,以WTO的规则作为依托从事其区域经济合作是一个长期的趋势。

3. 自由化进程相配套 从APEC的发展历程来看,APEC对WTO有亦步亦趋的方面。乌拉圭回合谈判没有结束之前,APEC的贸易和投资自由化也处于讨论和探索阶段,对乌拉圭回合谈判的敦促比APEC成员方自身寻求贸易和投资自由化的措施来得更为重要。一旦乌拉圭回合谈判结束,似乎对APEC的贸易和投资自由化发展奠定了方向,APEC贸易和投资自由化时间表、各成员方自主减让行动、部门提前自由化的目标、步骤和措施则相继出台。仅从这一点上就可以领略APEC贸易和投资自由化与WTO推行的全球自由贸易不会相差太远。从APEC所出台的贸易和投资自由化措施而言,也确实如此。

APEC范围内的贸易和投资自由化,其基本含义是《茂物宣言》所说的“消除贸易和投资障碍,使商品、劳务、资金和投资在APEC各成员之间自由流动”。其实质就是APEC成员间贸易和投资的流动,应实现无管制、无障碍、无壁垒。其参照物是WTO所倡导的自由贸易。APEC贸易和投资自由化范围的界定,也明显带有WTO色彩。从大阪会议《行动议程》列出的15个领域可以看出乌拉圭回合谈判议题的影子。APEC各成员方实际减让的成果也印证了WTO的减让目标。APEC成立以来,绝大多数成员的市场开放取得了显著进展。在1989年到1996年间,APEC作为一个整体,平均关税水平由15.4%降到9.1%,降幅达40.9%。从未来发展看,各成员方根据贸易和投资自由化的时间表,所作的承诺有超越对乌拉圭协议的承诺的地方,可望提前实现自由化目标。比如,新西兰承诺到2010年将取消全部关税;美国、加拿大和日本表示到2000年将214种信息技术产品关税降到零,其中美国和日本还承诺,到2000年其关税分别下调到2%和1.5%;澳大利亚到2000年将所有商品的实施税率降到5%。智利、中国、印度尼西亚、菲律宾承诺以超过茂物宣言时间表的速度大幅削减关税,印度尼西亚到2003年将全部进口商品关税降到5%至10%;菲律宾到2004年将农产品以外的商品关税降至5%以下;智利承诺除一些特殊商品外,到2010年将取消全部关税;中国宣布到2000年将进口商品关税降到15%。东盟已定于2003年建成自由贸易区,关税将降到0%~5%。对降低非关税壁垒,各成员方基本上都提出了减让的承诺,其中一半以上成员方提出了详细的步骤和时间表。服务贸易方面,各成员方对服务贸易自由化的重要性已达成共识,支持WTO在服务贸易自由化的谈判成果,并继续提出超过WTO时间表的单边行动计划。对外资政策各成员方倾向于提供开放的投资体系。现已有一半以上成员方制定了自由化的项目,并承诺继续加快实现投资的国民待遇、最惠国待遇和透明度。

三、APEC 与 WTO 的互动性

尽管 APEC 对 WTO 有亦步亦趋的一面,但并不意味着 APEC 在方方面面被动地适应 WTO。APEC 作为开放的经济联合,对以 WTO 为代表的多边贸易体制也将产生促进作用。

1. APEC 对 WTO 有“试验场”的作用 WTO 的运作是通过成员方的贸易谈判,一旦对某些议题的谈判成功,被所有成员方接受和签署,就成为具有法律约束力的协议,各成员方必须遵照执行,在协议的框架下履行义务和享受权利。正是由于 WTO 协议的法律约束力很强,各成员方的谈判就很艰难,谈判中的矛盾协调也费神费力。如果在一定的区域范围内,尤其是象 APEC 那样的成员方众多、层次复杂,甚至意识形态上有冲突的区域范围内,先行沟通,进而达成共识,那么 WTO 谈判的成功就有了一定的保证。特别是 WTO 新议题的提出,在 APEC 范围内先进行探索,可以检验新议题可能被接受的程度。美国在 APEC 的运作中,这方面的考虑较多,而且事实上也曾出现积极的成果。WTO《信息技术产品协议》的签订就采用在 APEC 上议论和推动,由 WTO 签署的模式。

2. APEC 有超越 WTO 规则的一面 在原则上,APEC 与 WTO 是一致的,但 APEC 又提出了全面性、可比性等原则,提出个别部门提前实现自由化的要求,起到了促进成员方加速自由化进度的作用。APEC 有 21 个成员方组成,但在这 21 个成员方中又根据地缘经济联系组成了具有一体化形式的次区域经济一体化组织,如美加墨 3 国组成北美自由贸易区、澳大利亚—新西兰签订紧密经济联系协定、东盟 10 国酝酿组成自由贸易区。这些区域经济一体化组织内部的优惠已经超过了 WTO 的规定。虽然次区域经济一体化的经验不可能按部就班地运用到 APEC 之中,但在进行 APEC 磋商时,次区域经济一体化的成功经验必然会作为参照物之一。大阪会议的行动议程中包括的贸易便利化以及投资自由化的一些要求无疑是借鉴了澳大利亚—新西兰签订紧密经济联系协定,实际上已经超出了乌拉圭回合协议的范围。大阪会议以后,APEC 成员方根据各自的经济情况提交了单边行动方案及执行的时间表,APEC 也草拟了集体行动计划。一旦 APEC 成员方在单边贸易和投资自由化方面的进展超过了对乌拉圭回合的承诺,APEC 有可能以“APEC 集团”的方式向 WTO 呈报所采取的自由化措施以展示其存在的价值,这种潜在的影响不可忽视。同时,在日益复杂的国际经济环境下,APEC 在规范国际经济交易的规则制定方面可望起到示范作用。诸如制定国际投资规范、竞争政策、与贸易相关的环境管理等,这正是 WTO 新一轮多边谈判中必然要涉及的问题。如果 APEC 能够先行一步,就会对 WTO 的新一轮多边贸易谈判作出重要的贡献。

APEC 超越 WTO 规则的另一重要方面是 APEC 提出了成员方加强经济技术合作的要求。WTO 更关注的是全球自由贸易。一般而言,自由贸易带给强国的贸易利益要大于小国所获得的利益。尽管 WTO 体系内存在对发展中国家优惠的考虑,但这种考虑往往是在减让的程度和时间上给予优惠,其考虑的基点仍然是自由贸易。重要的是缺乏发达国家主动地给予发展中国家经济技术援助,提高发展中国家经济发展水平和层次的规定。从这一意义上说,WTO 忽视经济贸易实力较小国家的长远利益。APEC 运作的两个轮子是贸易和投资自由化、便利化,以及经济技术合作。APEC 倡导经济技术合作有其自身的特点。

依据《亚太经济合作组织加强经济合作与发展框架宣言》,APEC 经济技术合作的主要目的是:缩小差距,提高发展中成员的经济发展水平。合作的原则是:相互平等、相互尊重;互助互利;协商一致。合作方式采用由双方“共同投入资源”的新方式。在这种新模式中,资源

是双向流动的,双方共同分享。同时可避免在 APEC 中出现以发达成员为一方的“援助国”和以发展中成员为另一方的“受援国”两个阵营。合作机制,是为市场机制能有效运作而创造有利环境,并将私营工商部门以及其他相关机构(只要条件许可)融入合作过程。《大阪行动议程》列出了 13 个合作领域。马尼拉会议又把合作重点放在人力资源开发、资本市场、经济基础设施、技术开发、环境、中小企业 6 个领域。

四、APEC 与 WTO 的差异性

APEC 作为一个区域经济合作组织,其推行贸易和投资自由化的范围与 WTO 不能同日而语。除此之外,两者还存在重要的差异。

1. 约束机制的不同 APEC 主要通过部长级会议和领导人的非正式会议来决定重大事项,成果的形式是会议的宣言和共同行动纲领。建立 APEC 本身没有签订协议,在历次会议上取得的建设性成果同样没有以协议的形式出现,因此,APEC 的约束机制不是法律(契约)约束,而是信誉约束,这信誉来自各国领导人的信誉,更来自领导人所代表的国家(地区)的信誉。这种约束属于软约束。但这种软约束是亚太地区的现实情况所决定的,甚至可以说正是由于这样的约束机制,才使成分复杂的亚太国家和地区走在一起,共商大事,才有目前 APEC 所取得的一系列成果。强求北美自由贸易区模式或欧洲经济联盟模式,亚太各国可能还处在争论和交锋之中。WTO 的约束机制是契约式的法律约束,WTO 的建立本身就是谈判达成协议的结果,在 WTO 组织下的各个议题的谈判成功也必然以协议的形式对成员方的权利和义务进行规范。WTO 的约束机制是一种硬约束。

2. 行事规则不同 APEC 采用以下行事规则,第一,协调的单边主义,即由各成员按照领导人会议已承诺的时间表的要求,自行制订自由化的计划,如降税幅度、速度、部门开放的次序和程度等。然后,APEC 高官会要对各成员的单边行动计划加以比较和协调,使之大体上保持一致,以保障贸易和投资自由化进程能如期发展。1996 年在马尼拉会议上各成员要公布的正是经过协调的单边自由化行动计划。第二,集体行动,APEC 要求成员采取集体行动。在《大阪行动议程》所罗列的自由化各个领域,都既有单边行动,又有集体行动。后者是对前者的监督,同时也是一种压力。另一方面,某些自由化和便利化措施,光靠单边行动是不能奏效的,如海关数据库的建立、商业法规的协调、竞争政策的协调等等,必须配以集体行动,定时定量完成。第三,评审。评审是对各成员方的单边行动实施的检查。也就是每隔一定时期,要对各成员执行自由化计划的进度和措施进行一次审查。《大阪行动议程》指出,“评审将根据行动议程的原则、目标和准则进行,对执行行动计划的进程进行评估。”这种评审将先在每个相关领域中展开,然后再由高官会对整个进程进行评审。但评审的结果是以磋商的方式反馈给各成员的。各成员自觉根据评审结果来调整和修改下一步行动计划。

WTO 是通过双边和多边谈判方式来协调各成员方的立场,某一成员方的单边承诺需要经过谈判,被接受后才能正式生效,协议一旦达成,单边贸易政策就要受到约束,如一成员方的关税减让列入减让表,其关税就是“约束性关税”,成员方不能任意更动。在执行各类协议的过程中,如果产生贸易矛盾,成员方可利用 WTO 的争端解决机制,解决各方的贸易矛盾和摩擦。当然,WTO 也有其自身的贸易政策评审机制,对各个成员方的贸易政策进行监督。

(作者单位:上海市财政局)