

世界贸易组织及其未来

[美]约翰·H·杰克逊

编者按:现就教于美国乔治顿大学并任该大学法律中心教授的约翰·杰克逊(John H. Jackson)是美国著名国际经济法学家,也是闻名世界的 GATT/WTO 研究专家。他还是印度德里大学和比利时布鲁塞尔大学客座教授,曾担任过 GATT 总部的研究员,还担任过密执安大学分管教学的副校长以及美国总统行政办公室和总统贸易代表办公室的总顾问。2000 年 10 月 10 日,杰克逊教授应邀访问上海对外贸易学院,上午与 WTO 上海研究中心的专家学者进行了学术交流。下午,杰克逊教授在欣然接受了上海对外贸易学院授予他的名誉法学教授称号之后,向在座师生作了题为“世界贸易组织及其未来”的精彩演讲,并回答了师生们提出的有关问题。作为在 GATT/WTO 领域钻研几十年、著作等身、驰名世界的国际经济法教授,他对 GATT/WTO 多边贸易体制有着精深的研究和独到的观点,曾对关贸总协定体制的完善、乌拉圭回合谈判的成功、世界贸易组织新体制以及解决国际贸易争端新机制的建立作出过重大贡献。在此次演讲中,他从经济全球化和市场经济理论的角度分析了中国加入 WTO 的影响和中美经贸关系问题,并深入浅出地阐述了 WTO 多边贸易体制的产生与发展及其争端解决机制的重大创新以及 WTO 现存的体制问题与演变趋向,与听众们分享了他对这些问题的卓越观点。本文根据该演讲的记录和录音编译整理而成,未经他本人审阅。

一、中国与 WTO 及中美贸易关系

中国加入 WTO 是 WTO 发展史上意义重大的事件。中国加入 WTO 有三个方面的重大影响:一是中国对 WTO 的影响;二是 WTO 对中国的影响;三是对国际经贸关系的总体影响尤其是对中美经贸关系的影响。

目前,WTO 正遇到一些困扰,在众多的问题上 WTO 各成员之间存在着巨大分歧和争论,这在去年年末西雅图召开的 WTO 部长级会议中就可见一斑。这种分歧或争论源自于对全球化带来的影响的认识差异或恐慌心理,亦被人称之为“全球化恐惧症”。世界经济在过去几十年中发生了许多变化,尤其在经济关系方面发生了巨大变化,与 70 年代相比,现在的情况已大为不同。其中有两大大因素的变化最为显著:一是交通运输的时间和速度大大加快,成本也大为降低;二是通信的速度大大加快,成本也大大降低。由于这两个主要因素,加上其他一些因素,使各国之间的相互联系越来越紧密。这对各个国家以及国际社会的经济发展都带来了巨大影响。

一方面,这种全球化趋势带来了潜在的好处,提高了全球的福利水平,尤其是作为全球化赢家的发达国家和地区的福利水平;但另一方面,也造成了众多的失败者,而在这些输家

与赢家之间需要寻求一种平衡。这一趋势对政府提出了巨大的挑战,它们必须在机构安排方面作出调整,以适应这种变化,并须在努力确保最大限度地获取全球化利益的同时,尽可能减轻那些全球化中的失败者所承受的压力。这就需要政府和民众领导人努力实现两个目标:首先是维持和平,避免战争的发生,减缓地区紧张;其次是继续不断地努力,使更多的人能从全球化中获得更多的选择机会,以提高就业和生活水平。

就中美关系方面而言,虽然我不是这方面的专家,但我认为中国加入 WTO 对发展中美双边经贸关系具有巨大的推动作用。对于中美关系问题,尽管中美双方彼此谈论得很多,但有时候并未为双方所真正了解,美国一些政治家的观点已经表明了这一点。中国方面也有类似的问题。因此,关键是增加双方之间的了解。而增进相互了解的重要途径之一便是在教育、思想交流和研究等方面进行更多的接触。

二、WTO 及其诞生背景

首先我想概述一下当今 WTO 自由贸易体制的政策前提,其首要的前提是市场与市场竞争机制。市场机制会给大多数人带来日益增加的财富和福利,但这是一个有争议的假设前提。不过我认为在阐述 WTO 体制之前有必要明了这一点。

许多经济学家均认为,光靠市场调节机制是不够的,必须建立一个制度框架来弥补市场的不足,这就需要政府和法律部门制定一定的规则和制度使市场调节作用能够得到有效发挥。如果能够建立这样一个制度框架,就能给人们带来更多的利益和福利。从总体上说,WTO 多边贸易体制便是这样一个框架,而且对全球市场的有效运作来说是一个根本性的体制。

多边贸易体制的建立须追溯到二次世界大战即将结束前的 1944 年布雷顿森林会议,这一会议诞生了世界银行和国际货币基金组织。当时的政治领袖们普遍关心战后重建国际经济秩序问题,布雷顿森林会议为建立这一新秩序作出了贡献,建立了世界银行和国际货币基金组织,但未能就国际贸易达成一个协议,因为参加该会议的是各国的财长,他们没有足够的授权就贸易方面达成一个多边协议。此后,有关国际贸易协议的谈判相继于 1947 年在日内瓦和 1948 年在哈瓦那进行,并最终拟就了关于建立“国际贸易组织”(ITO)的哈瓦那宪章草案。同时,谈判者们还达成了《关税与贸易总协定》(GATT)。GATT 并不是一个组织,而是一项关于关税减让的协定。但随着时间的推移,ITO 宪章并未能最终生效,其主要原因是,根据美国的宪法,ITO 宪章须通过美国国会的批准,而美国国会却没有予以批准。而另一方面 GATT 却“临时”生效了,因为当时的美国总统授权当局可以同意这么做。因此,GATT 后来事实上起着国际贸易的核心机构的作用,尽管其初衷并非如此。这也促使 GATT 在其后的实践中不断发展和完善自己,因为,GATT 原有的制度性贸易条款是很不完善的。几十年来,GATT 一直在这方面做着不断的努力。它通过一轮接一轮的贸易谈判来削减关税,制订规则,历史上 GATT 共经历了 8 个回合的谈判。其早期的谈判集中在关税减让方面。然而,到了六七十年代,随着关税的渐趋降低,非关税壁垒日益增多,许多国家通过非关税壁垒限制国际贸易竞争,这使当时的国际经贸环境已与成立之初大为不同。因此,到七八十年代,GATT 的中心转到了削减非关税壁垒上来。到了 80 年代中期,GATT 第 8 轮谈判也是最后一轮谈判开始了。正如大家所知道的,乌拉圭回合谈判议题所涉及的范围十分广泛,包含服务贸易、知识产权和投资措施三项新议题,还包括许多非关税壁垒问题、农产品贸易问题等。

在谈判中,谈判者觉得有必要建立一个新的机构,这部分是因为 GATT 一直不是一个正式的组织,自身具有许多缺陷。因此,有必要建立一个新的正式组织以执行乌拉圭回合的一系列范围广泛的谈判成果,这一组织最终被称为世界贸易组织。

在 80 年代末和 90 年代初,贸易政策已显露出与乌拉圭回合前明显不同的一个特点,许多问题已不同于关税和配额问题。关税与配额通常只是一个边境问题,而许多问题却具有国内的性质,是各政府的内部事务,故许多政府认为这些问题理应属于主权范围的事务,须由它们自己来解决。这产生了诸多国际紧张情况。乌拉圭回合后期在谈判 WTO 组织章程时,许多成员政府就担心国家主权受到侵犯,故他们在 WTO 组织章程中加进了许多限制,以避免国家主权受到削弱或剥夺,并使 WTO 的决策机构在做决策时能顾及各成员的国家利益。而另一方面,谈判者们当时也觉得应加强贸易争端解决机制。因为,从理论上说,如果制定了许多详细的贸易规则,但没有一个有效的争端解决机制,这些规则就很难得到有效的实施,那么,这些规则也就失去了意义。因此,加强贸易争端解决机制是确保谈判达成的规则得到有效执行的基础。

三、WTO 的争端解决机制

GATT 中只有少数几项条款涉及争端解决,因为它原本就不是作为一个国际组织而设立的。在 1948 年 GATT 建立之初,对 GATT 的争端解决条款是有不同意见的,譬如,一些人认为 GATT 的这些条款应便于通过外交谈判解决争端,而另一些人则认为这样的条款应有利于中立的第三方能够公正地判定有关成员政府所实施的政策措施是否合理。总体说来,在 GATT 近半个世纪的实践过程中,其争端解决机制是朝着以规则为基础而不是以外交谈判为基础的方向发展的。

因此,到 80 年代时期,GATT 的争端解决机制已变得较为复杂,比 GATT 原来只有三段条文的争端解决机制已大为改进。随着 GATT 的不断演进,这一机制变得越来越法制化和条理化,而且人们也越来越关注这些条款的涵义及其如何执行等问题。但 GATT 的争端解决机制仍有一个严重的缺陷。其专家组报告的采纳通常并不是一件容易的事,因为,当专家组就某项争端作出报告并提交 GATT 理事会通过时,理事会必须以一致同意的方式予以采纳或否决,所谓一致同意也就是没有人对专家组报告的通过加以反对,而事实上这是很不容易做到的。这种程序为有关争端方(尤其是败诉方)阻挠专家组报告的通过提供了机会。这也使 GATT 的争端解决机制缺乏真正的公正性和有效性,是必须加以改进的地方。为此,乌拉圭回合就争端解决方面达成了新的协议,称为争端解决谅解协议(DSU)。其最重要的改进之处就是消除了有关成员人为阻止专家组报告通过的机会,因为,按照 DSU 的新规定,当专家组报告提交给 WTO 争端解决机构(DSB)时,只要没有受到一致的反对,报告即自动通过。这是 WTO 争端解决机制对 GATT 原有争端解决机制的最根本的改进,这一改进使 WTO 任何成员政府都无法单独地阻止专家组报告的通过。与此同时,一些成员政府提出有必要增加另一种办法以确保争端解决过程的公正性,亦即需要有上诉权。因此,WTO 争端解决机制的另一项重要改进就是增加了上诉程序。WTO 上诉机构由 7 人组成,并由 3 人组成的上诉小组负责处理上诉案件。当争议中的成员方对专家组报告不满意时,可向上诉机构提出上诉。DSB 要一直等到上诉小组作出报告后才能最终作出裁决。上诉小组只就专家组报

告的处理程序及结论是否合理和公正作出裁定,不就案件本身加以审议。WTO 争端解决机制的一个重大进展是,一旦经上诉小组报告修正的专家组报告被 DSB 采纳,它便具有国际法律效应,从而使主权国家的外交活动必须作出相应的调整。

总体上说,在近 6 年多来的争端解决实践中,WTO 争端解决机制是成功的。据 WTO 网站最新公布的资料,至今提交到 DSB 的争端案件总数已达 205 起,涉及 162 个不同领域,所提交案件数量已是 GATT 体制下所处理案件的 3~4 倍。在上述案件中,有 39 个案件专家组已作出报告,29 个案件上诉机构已作出了报告。在这些案例中,我们可以注意到争端解决在法理学方面的一些变化。简单说来,困扰争端解决的主要问题便是国家主权与各成员通过谈判达成的贸易规则之间时常要发生冲突,成员政府和学术界对此也有不同的看法。有的认为在 WTO 多边体制下,国家主权须受到多边贸易规则的约束;有的则认为国家主权应得到尊重。在 WTO 的争端解决实践中,贸易和法律专家们一直在努力协调这一对矛盾,力求使这两者能达到平衡。在已有的一些案例中已表现出这种倾向。如在作为 WTO 首案的美国汽油案中及日本酒精进口案中,这两个案子均经过上诉程序,专家组和上诉机构在裁决中均判定美国和日本败诉,然而,在他们的结论中又含有一些模棱两可的暗示,这些暗示表明这两国政府仍是可以采取其他一些必要的进口限制措施的。从这些暗示中我们可以窥见争端解决机制的一些发展趋势。此后又发生了两个案例——欧盟限制进口荷尔蒙牛肉案和美国以保护海龟为由而限制进口海虾案,在我看来,这两个案例是乌拉圭回合以来所发生的最重要的案例。从这两个案例中可以看出,WTO 上诉机构虽维持了专家组报告的结论,对欧盟和美国的进口限制措施持否定态度,但在上诉机构报告中又给予这两个成员政府在国家主权方面更大的自由度或自决权。上诉机构成员的任期是 4 年,目前正面临换届,新的上诉机构成员在处理上述问题方面将会有什么新的变化,现在尚很难预料。

四、WTO 体制问题的演变趋势

接下来我想首先谈一谈 WTO 的体制发展问题。目前日益突出的一个重要问题便是磋商决策程序与争端解决程序之间的关系问题。前面已讲到,乌拉圭回合的谈判者在草拟 WTO 组织章程时,由于担心 WTO 的决策机构权力过大而损害成员政府的主权,故对 WTO 的决策制定设置了诸多限制,诸如绝对多数通过要求、一致同意要求等等,这使 WTO 相关机构要顺利作出决策较为困难。另一方面,争端解决程序已变得较容易进行。因此,现在成员政府发现争端解决程序比磋商决策程序更容易利用,因而认为,与 GATT 相比,WTO 没有更大的必要重用磋商决策程序。这样,它们现在把原本应当通过磋商决策程序解决的问题统交由争端解决程序去解决,这便是贸易文本的现有漏洞所产生的问题。由此带来的直接结果之一便是提交至 WTO 的争端解决案子比 GATT 时代大为增加,使现有的 WTO 争端解决机制有不堪重负之虞。在我看来,WTO 应当更好地发挥磋商决策程序,不能因为它不太方便使用,就倚重争端解决程序,这会产生大问题。目前,已有人对争端解决机制提出许多改革意见。此外,对 WTO 的一般程序问题也提出了许多改革意见,如进一步增强 WTO 的透明度问题和开放度问题、与非政府组织(NGOs)发展更良好的关系问题等,甚至还有人提出有必要使 WTO 成为更民主更公正的组织等等。

关于新一轮谈判问题,尽管西雅图部长会议失败,但对是否要举行新一轮多边贸易谈判

仍在讨论之中。正如大家所知道的,乌拉圭回合一揽子协议有多项条款涉及继续谈判问题,这被称为“既定议程”。不论新一轮谈判何时发动,这些议程的谈判事实上很快就会继续进行。至于是否应发动新一轮大规模的多边贸易谈判或多轮谈判,以及哪些新的议题应列入新一轮谈判,这些尚难预料。

五、几点个人看法

下面我想从以下 4 个方面简要谈一下我的看法:

首先我要指出的是,WTO 体制不是一个静止不变的体制,而是在不断地演进和发展之中,其标志之一便是许多国家和地区正在申请加入,中国便是其中之一,如今成员已达 138 个,而且仍不断有新成员加入。WTO 体制是通过谈判、通过实践不断演进变化的,并通过不断与经济全球化和各国经济越来越相互依存的现实相适应的过程中演进和发展的。

其次,我认为值得关注的的一个重要问题便是前面已经提及过的磋商决策程序与争端解决程序之间的关系问题。我认为磋商决策程序是制定规则的程序,而争端解决机制则是执行规则的程序。把握好这两者对 WTO 体制的未来发展均是十分关键的。

第三个值得关注的重要问题便是国际贸易体制的权力与国家主权之间时常发生的紧张关系,这一问题不仅在争端解决实践中已时有发生,而且可以预料,无论在今后的新一轮多边谈判中还是在外交谈判中,它都可能成为一个难题。

最后,我想简要地提一下,WTO 这一新体制自成立至今已近 6 年。在这几年中它所做到的一切是值得肯定和赞赏的,但它是否能应付经济全球化所带来的许多棘手问题,这仍是一个令人担忧的问题。

(上海对外贸易学院国际经贸研究所 沈大勇 王火灿整理)

