

经过十年风雨洗礼的 全球多边贸易体制*

约翰·H·杰克逊**

摘 要: 市场是有效的,但市场远非万能的,市场有时会失灵。因此,市场秩序要依靠制度安排,而制度必须建立一种规则导向的法定程序。在经济全球化的深刻背景下,所有的国际法人机构都应该建立一种便于利益协调的司法制度。譬如,世贸组织就在策划一个新的司法程序。实践表明,世贸组织的争端解决机制,不仅对于规范国际经贸行为须臾不可或缺,而且将使世界经济和国际市场受益无穷。

关键词: 全球多边贸易体制; 规则导向; 司法制度; 世贸组织争端解决机制

中图分类号: F744 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-1894(2006)02-0033-07

中国加入世界贸易组织,不仅对于中国来说是一件大事,而且对于仅有11年历史的WTO而言,同样是一件大事。首先,也是最明显的特点,中国是一个大国,拥有世界上最多的人口,市场拓展得相当快,因而中国对于世界举足轻重。第二,中国的“入世”谈判旷日持久,非常艰难,原因在于中国的某些部门是非市场经济的,而GATT/WTO的规则是为市场经济国家制定的,因而这些规则难以解决非市场经济国家的问题。无疑,这两个原因也影响了中国的“入世”谈判。因此,长达15年谈判中的一个关键是,就WTO已有的成员而言,他们如何能够通过GATT/WTO的规则与中国合作。这是一个非常棘手的问题,但现在已经解决了。中国加入WTO的绩效已日益显著,不仅使WTO从中受益,也使中国经济本身获益匪浅。

与此相关,还有一些非经济政策的原因。我们需要建立国际组织来保障世界和平,这意味着不同社会形态、不同经济体制的国家需要精诚合作。毫无疑问,WTO在这个方向上迈出了建设性的一步,一方面各国寻求各自的政策目标,另一方面为保障世界和平,充分发挥各国市场的优势,通过合作共享更丰富的资源,增加全球的财富,进而使人类能

* 本文系约翰·H·杰克逊教授3月14日在上海对外贸易学院所做的演讲。

** 约翰·H·杰克逊(John H. Jackson)系美国乔治敦大学法学院国际经济法研究所所长、大学法学教授。早年,分别获得普林斯顿大学的文学学士学位和密歇根大学的法学博士学位。上世纪70年代,曾经出任美国贸易代表办公室的总顾问。杰克逊教授著作等身,最新的代表性成果有《关贸总协定和世贸组织的法理学:对条约与国际经济关系的看法》(剑桥大学出版社2000年版)、《世界贸易组织:宪法与法理学》(皇家国家事务协会1998年版)和《世界贸易体制》(麻省理工学院出版社1997年第2版)。杰克逊教授在国际法学界享有“关贸总协定/世贸组织(GATT/WTO)之父”的盛誉。

够更好地实现其生活目标。

一、世贸组织诞生的深刻背景

1. 经济全球化 几十年前,我在印度作演讲。演讲后有一个小型招待会,听众包括商业界人士、政府官员和学术界专家。我问商业界人士,对你们在这里做生意造成最大影响的是什么事情。他们的答案是,对我们影响最大的是美联储,我们受你们利率调整的影响。我当时非常疑惑,不明白他们的意思,于是就请他们说得更具体些。他们说,我们这里生产的主要是麻,麻是一种特殊的纤维,这种纤维是麻毡衬垫物的基本材料,与别的衬垫物不同的是,它特别适用于新建住房的装修。众所周知,美国的市场很大,因而美国市场对印度该产业就非常重要,也就是说该产业的发展取决于美国新建住房的数量,这样与联邦基金利率的关系就显而易见了,因为利率将决定住房贷款。如果利率很低,会有更多的人买得起住房,市场就会提供更多的新建住房,进而对印度该行业的生产商有利。我从此意识到,这就是我们现在居住的地球,在某个半球的商业活动与另一个半球的政府决策密切相关。这只是其中的一例。来自不同国家的不同产品,决策可以是在上海、纽约或者伦敦,但这些决策都影响深远。这就是我们现在生活的世界的一个本质特征。再譬如说,食品现在可以通过轮船运输到全球各地。我们不仅能在沿海城市品尝海味,在内陆省份的餐桌上我们同样可以品尝到新鲜的海味。华盛顿特区每天都有大型飞机一早从中美洲运送各种蔬菜和其他食物到美国。这在以前是无法想象的,因为食物不可能保存那么长的时间。因此便捷的交通也成为全球变化的重要组成部分。这一背景带来的问题是当今世界,某国政府如果不与其他国家合作,仅靠单边行动往往无法监控自己国家的经济,如垄断、竞争政策、消费者保护和跨国直接投资等,这些问题就国家而言仅靠内部的独立管理是不够的,而以往国家是可以自行管理的。

纽约时报的一位记者在一本很久以前写的书中,谈到了全球化及其意义,也提到了西雅图反全球化的示威游行。他说:“我看全球化,就像看黎明正在升起的太阳。总体上我认为,太阳每天升起是件好事,因为其好处总比坏处要多,但就算我再不喜欢黎明,我对它的到来也无能为力。在某种程度上,这与全球化的到来是同一个道理。全球化是一个趋势,我们必须利用它的好处,但也必须解决由此带来的问题。”这给我们带来很多挑战。

有一种看法认为,全球化在100年前(大约是1890~1920年间)要比现在好,因为那时政府对人口、货物、服务跨境流动的管制很少。持有这种想法的人一定不太熟悉当今全球化演进的状况,特别是最近的20~30年,有若干重要的技术革新,给世界的运作带来了深刻的影响。第一是运输方式的革新,不仅大大降低了费用,还大大节约了时间,运输比以前更快捷也更便宜。第二是通信方式的革新,通信的成本与时间都空前地缩小了。电子邮件几乎是同时就能送达对方。数以亿计的美元通过敲击电脑键盘就可以快速流动。一个公司制造的产品往往要在几个国家进行才得以完成,它正是利用不同国家的优势加工制造产品,而通信使这种交流合作变得十分便捷和容易。这就是当今世界与以往迥然不同的地方,因此也是我们需要认真考虑的问题。

2. 全球化背景下经济政策的制定 首先让我们做一个假设。假设有一个伦敦的富豪,他想投资一笔钱,例如100万美元。他可以投资基金,也可以投资股票。由于伦敦市

场的流动性很大,因而有很多投资的机会。但另一方面,可能伦敦的市场回报,比投资其他地方的收益要少。因此,他请理财顾问帮助其在别的国家投资。如果他想在哥斯达黎加投资,而之所以选择在那里投资,原因有很多,例如素质良好的劳动力、民主的社会和便利的交通等。他的理财顾问建议在那里投资鞋厂,这样就能获得比在伦敦更多的收益。为使这个工厂有竞争力尤其是能盈利,它需要生产大量的鞋,但由于哥斯达黎加的市场很小,因而其就必须向其他国家出口。这时,如果没有框架协议,没有多边贸易体制,那末这个投资将冒很大的风险,因为任何进口国都可以随时停止进口鞋。因此,正是这一框架协议从某种程度上为投资者提供了可预见性与稳定性。否则,这位富豪可以投资其他地方,尽管回报率比该项投资要少,但风险相对较低,这个回报率的差额称为风险升水。现在全球范围内风险升水普遍降低,是由于各个国家的经济运作更加有效,因此可以制造更多的经济物品供世人享用。这是一个简要的分析。下面,我用五步逻辑阐述在全球化背景下WTO是如何应运而生的。

第一,市场是有效的,但市场不是万能的。市场对于生产力的提高,有时比其他方法更有效益,但市场也有失灵的时候,譬如财富的分配问题。不过总体来说,市场是有效益的,因而要充分利用市场,对于市场不能解决的问题,才用其他方法去适当地干预。

比较优势曾经在政策制定中非常重要,可现在已不再如从前那么重要了。随着科技的进步,比较优势同样发生了变化。我们不难看到,比较优势不再是基于资源禀赋,如土地等固有的生产要素,而是越来越多地取决于国民教育、政府体制和基础设施,如海港、高速公路、机场、铁路等。而这些因素都可以随着政府的决策逐步得到改善。此外,还有和平稳定的环境、惩治贪污受贿和避免政府决策失误的能力等。然而还有其他因素,也对效率产生影响,那就是竞争的力量。当来自统一市场的竞争时,包括来自境外产品的竞争时,譬如进口,这就能培养产业的国际竞争能力。而当管理者作出正确的决策时,这种竞争作用的效果则显而易见了,进而能更好地利用资源的流动性来组织生产。因此,这或许比传统的比较优势更为重要,也就是说市场竞争同样有它的优势。

第二,制度安排,这是很多杰出的经济学家包括诺贝尔奖获得者科斯和诺思的观点。如果没有相应的制度,市场就不能良好地运行。而期望市场自身能解决所有的问题,则会导致错误,因为市场会出现垄断、信息不对称、公共物品和搭便车等危害。因此,制度安排十分重要。

第三,既然制度如此重要,但究竟什么是制度?制度又具体包括哪些内容呢?一般来说,制度主要是指若干规则和法律。因此,法律的研究不可或缺。当然还有一些制度并不是法律,例如惯例和礼仪。但是就绝大多数的情况而言,制度通常体现为某些重要规则,这些规则会影响市场的体制,从而纠正市场的失灵。

第四,规则必须切实有效,必须能够得到遵守。如果规则无效,就不能享受制度所带来的权益。因而,需要考察经济体制是不是以规则为导向。

第五,在国际贸易领域里,这种规则导向的机制就是WTO。全球多边贸易体制的规则导向,现在越来越多地得以强调。现任WTO总干事拉米就数次重申世贸组织是基于规则的体制,这一观点对于WTO非常重要。诚如《关于争端解决规则与程序的谅解》所言,争端解决机制的一个核心目标,乃是确保可预见性和安全性。回头再看上述哥斯达黎加的例子,就可以理解WTO规则将对世界产生重要的影响。它对大国有影响,对小国也

有影响,虽说程度不同,但影响是必然的。因此,这就是政策,就是国际贸易机制产生的基础性结构。

二、世贸组织的宪制

1. 多边贸易体制的历史回顾 世界经济体制的建构,始于1944年的布雷顿森林会议,相继成立了国际复兴开发银行和国际货币基金组织。这种创意无疑是十分成功的。唯一遗憾的是,成立国际贸易组织(ITO)并与其形成互补的愿望,却最终由于个别政府的阻挠而落空了。所幸的是,同时进行谈判的还有关贸总协定,它自生效以来一直被认为是世界上最重要的多边贸易协定,也是世界上最重要的国际机构之一。然而,GATT是有缺陷的。由于在它的起草者看来,GATT是隶属于ITO的一个多边协定,因此缺乏对机构规制的相应条款。尽管GATT从来只是临时适用,直至1995年WTO成立,其延续竟然长达47年之久,但无论如何,它却实实在在地具体实施了。当时恐怕无人会料想到它能如此成功。事实上,通过八轮多边贸易谈判,工业品的关税税率大幅度下降了。这对世界经济影响深远,由于坚持非歧视原则的最惠国待遇,关税的下降不仅使工业化国家获利,也使非工业化国家受益。虽然,GATT的争端解决程序颇受争议,但经过多年反复的实践,争端解决机制不断得以演进,到上世纪80年代已经变得相当复杂。在GATT的后期,人们已经意识到关税不如以前那么重要了,非关税壁垒正取而代之,开始成为国际贸易的最大障碍。为对非关税壁垒构成某种制约,以避免其阻碍公平竞争,GATT必须深入到国家内部政策制定的层面。因此又导致了“主权”与“国际合作”两者之间的某种冲突。与此相关的条款主要是国民待遇,即要求成员给予进口产品不低于本国产品的优惠政策,包括商业运作和分销等各个方面。东京回合谈判开始着力解决非关税壁垒问题,但人们普遍感到,GATT已经无法应对全球化浪潮带来的挑战,变革的时刻来到了。乌拉圭回合于1986年启动,巧合的是同年中国申请“复关”。乌拉圭回合谈判持续8年,直到1994年才结束,达成的文本多达2万6千余页,这是有史以来最长的多边贸易协定。其中,2万5千多页是详细列出的关税与服务业开放具体承诺的减让表。纯粹的协议也有1千多页,这就是我们今天经常引用的WTO的法律文本。从1995年1月1日WTO成立到目前为止,WTO的成员已经多达150个,此外还有近30个国家正在进行“入世”谈判。就仅有11年历史的WTO而言,这无疑是一个了不起的成就。乌拉圭回合将服务业和知识产权这两大全新的领域,纳入到多边贸易体制框架之中。服务业的谈判正在进行,甚至可能还要进行数十年。多哈回合现在依然为此而努力。知识产权方面同样受到不少指责,其中有些指责是值得深思的。但就WTO而言,这仍然是一个新的谈判议题,相关的进展或许还需要更长的时间。农业可以说是GATT/WTO框架下的一大遗留问题,而且是最为棘手的问题。不过,乌拉圭回合谈判的最大成就,在于正式创建了WTO。尽管这并非乌拉圭回合启动时的构想,但随着谈判的深入,众多的政府决策者确实感到,GATT难以承受协议范围更加广泛的管理重任,也就是说,全球多边贸易体制必须实行变革了。

2. WTO的宪制

(1) 外交谈判机制。WTO外交实践的一个特点是效力不足。究其原因,是有些谈判者不希望WTO的权力过大。尤其是在前不久的谈判中,达成了某些新的共识,即要求协商一致或者绝对多数同意通过决策。有时要求3/4多数,有时要求2/3多数,这

无疑限制了WTO的外交谈判能力。协商一致的原则势必会阻碍某种重大决策,至少会使决策过程变得非常缓慢。

启动WTO首轮多边贸易谈判的期望最早是在西雅图会议上,但西雅图会议失败了。2001年的多哈会议非常成功,因为它成功启动了多哈回合谈判,也正是在多哈会议上,中国正式加入了WTO。然而2003年的坎昆会议,再次受到挫败。不过,去年年底召开的香港会议看来比较乐观。正在进行的新一轮谈判,肇始于西雅图,由多哈而坎昆,再到香港,展示出权力的某种变迁,从发达国家占主导到发展中国家力量的逐步壮大,这也是西雅图会议和坎昆会议两度失败的原因所在,包括反对贸易自由化的示威游行。西雅图会议上,发展中国家认为WTO的权力结构应当改变,因而其规则程序也需要改变。坎昆会议也是如此,发展中国家指出权利分配不均衡,正在讨论的程序也没有考虑发展中国家的利益。20国集团就站出来加以指责,这是有积极意义的。WTO需要相应的改革。WTO现已拥有150个成员,因而有必要建立一个代表机制,例如加勒比海国家可以选出一位代表参与谈判,同时让那些非代表的国家及时了解谈判情况。此外还要设计一种权利保障机制,譬如通过网络,让其他成员知悉具体的谈判情况。而现在是WTO考虑这些问题的时候了。

大约2年半以前,时任总干事素帕猜任命8位专家成立一个顾问委员会,专门探究WTO的体制。具体来说,就是部长级会议的决策程序、争端解决机制、与非政府组织之间的关系、总干事的权力、秘书处的职责、双边自由贸易协议的规范等。这些问题都构成了WTO的宗旨和原则。我很荣幸地成为其中的一员,我们的报告大约在1年前业已公布,即“萨瑟兰报告”,这份报告已经在讨论上述有关问题。决策中的协商一致固然是好的传统,但要防止被滥用来封杀重大决策。这就是WTO外交谈判方面存在的问题。“萨瑟兰报告”还提出了若干改革的建议,例如透明度问题,新成立的WTO比早先的GATT透明度确实大有长进,WTO网站的内容非常广泛,提供了大量的资料,然而还是差强人意。

(2) 争端解决机制。GATT关于争端解决程序的条款很少,争端解决机制是通过反复的实践逐步得以完善,但GATT的争端解决机制是有缺陷的。这种缺陷被称作“先天不足”,因为GATT本身并不是一个完整意义上的机构。另一重大缺陷在于通过专家组报告时采用协商一致的原则。专家组报告是GATT争端解决机制的最后一道程序,被提交到总理事会通过的时候,需要缔约方的一致同意。文本上虽没有这么规定,但实际上都是这样操作的。该惯例意味着争端解决程序中的败诉方可以阻挠专家组报告的通过,这无疑大大降低了争端解决机制的可信度。所有人都明白这一缺陷必须得到更正,因而WTO决定引入新的争端解决机制。新机制改变了通过专家组报告的方法,从而专家组报告几乎是自动生效的,而不会被协商一致的原则所封阻。同时改变的还有专家组的设立程序。新的争端解决机制开宗明义,要求WTO全体成员使用争端解决机制,来统一处理WTO协定项下的所有争端。这些规定都非常有效。WTO还建立一个常设的上诉机构,给予在专家组程序中的败诉方一个上诉的机会。新机制的专家组程序与GATT的有关规定相差无几,专家组通常由3位中立的专家组成,决定如何解释协议的相关条款和条款的适用。WTO协议存在很多法律问题,诸如模棱两可乃至空缺之处。这对于一个范围如此之广和成员如此之多的协议来说,并不值得大惊小怪,因此,必须设计相应的程序来克服这些难点或填补这些空白。争端解决机制不是为了制定法律,而是为了运用法律。但不管怎么说,必须设计这种适用的机制。我称之为司法机制,而该机制正在变得越来越重要。上诉机构由7名专家组成,通过外交

程序选出,4年一届。每件上诉案,由其中的3人负责审理,但他们却经常在一起深入讨论案情。他们非常敬业,都是声名卓著的专家。上诉机构报告同样是自动生效的,新的争端解决机制还明文规定了促进执行裁决的条款。当然,该机制不可能尽善尽美,仍有需要改进的地方。

WTO争端解决机制是强有力的,比任何其他国际司法机构都要有效,也是有史以来最具法定约束力的国际机构。WTO的争端解决机制和外交谈判机制并存,确实造成了一定的权力冲突,这是完全可以理解的。但新机制毕竟在11年的时间里受理了335个案件,这非常了不起,比国际法院受理的案件要多好几倍。“萨瑟兰报告”同样表达了对WTO争端解决机制肯定的态度。当然也有一些抱怨和指责,但总体来说数量较少。而这些指责多半是来自华盛顿特区,或来自那些败诉方。目前,争端解决机构业已通过了104个专家组报告和64个上诉机构报告。这些报告的卷宗多达3万余页,相关裁定在国际司法中是最为详尽的。如果你认真翻阅的话,那末,就会发现每件案例里面都有细致的分析。下面,我从这些3万多页的卷宗里提炼出5个司法要点。

第一,也是最初的案件遇到的,国际经济法特别是WTO法是不是一般国际法的组成部分。这个问题在早期是备受争议的。我的答案是肯定的,国际经济法始终是国际法的一部分。第一个上诉机构报告就对此态度鲜明,这是巴西诉美国进口汽油的案件,结果是以巴西为首的发展中国家胜诉。美国修改了自己的法规,以符合WTO的规则。这一裁决肯定了国际经济法尤其是WTO法乃是一般国际法的组成部分。

第二,“遵从”问题,也就是报告在解释条款时,应该在多大程度上尊重成员内部经济政策的问题。如果完全尊重成员的内部决策,那末,将有损于WTO的可信度;但也不能完全不尊重成员的内部经济政策,诸如补贴等诸多问题。上诉机构也认为在很多情况下难以把握,但其在解释案件时会作出某种表态,给成员一定的自由度,这种态度可以在海龟—海虾案中找到。这是WTO有史以来最为重要的案例,发展中国家诉美国,结果是美国按照上诉机构的裁定修改了有关的法规。如何遵从是一个大问题,也经常成为贸易政策审议的焦点。就这一问题能编撰出不少专著,因为遵从的情形十分复杂。

第三,对协议的解释,即应该如何解释协议的条款。上诉机构报告中援引过《维也纳条约解释惯例》,但我认为它并不适用于WTO,因为有很多成员包括美国、巴西和法国都尚未承认该协议。维也纳条约第31条和第32条专门是针对解释问题的,大约列出了7条解释的原则,从文本到文本的背景再到文本的目标等。但我的看法是,维也纳条约对于成员如此众多、富有创造力和将存续很长时间的WTO来说,是有缺憾的。我称WTO协议为一种宪法性协定。维也纳条约更适合一些双边协定,这些协定会随着环境的改变而改变。而拥有150个成员的多边贸易协定修改起来则非常困难,也就是条约的“刚性”问题。然而,世界经济在持续发展,全球化也在深入拓展,国际机构同样需要依据全球的变化作出相应的调整,因此,关于条约的解释问题是发人深思的。关键在于是否需要“革命性”的解释,也就是说,随着世界的变化,法律解释随之发生变化。人们可以从海龟—海虾案例中看到这种革命性解释。这在维也纳条约中是没有的,但这一尝试是积极的,尽管适用时必须非常谨慎。

第四,判例的问题。判例是普通法国家所采用的,不属于国际法的组成部分。事实上,世界上大部分国家不是普通法国家。不过判例却是有作用的,尽管有时它不太精确,但对有些案件则是十分有用的。其中一个显著的例证就是美国钢铁保障措施案,专家组报

告长达1千余页,脚注将近6千个,几乎全部是引用以前的判例。因此判例的作用,是显而易见的,但人们并不知晓判例在争端解决机制中的地位究竟如何,也不知晓判例所能涉及的深度。上诉机构应该要给出明确的说法。

第五,国际法与国内法的关系问题。有些国家例如美、英等国,国际法不能在国内直接适用。由于其若干国内法规与多边贸易协定的条款不相符合,美国已经屡次被其他成员诉诸争端解决机制。遇到诸如此类的情况,也是一个有待明确的问题。

WTO要考虑对裁决的监督执行,然而我们怎样才能激励成员遵守相关的裁定?此外还必须考虑事实调查问题,事实调查无疑是个薄弱环节。这一环节非常消耗资源,因为开听证会就需动用很多的人力、物力和财力。现在的专家组报告,只是基于各个国家提供的事实进行判决,因而也有许多问题。

上述改革的问题,是指WTO的现行体制应该改革吗?回答也许是肯定的。目前毕竟已有一些初步的改革,例如听证会和争端解决程序的透明度问题等。但“萨瑟兰报告”的基本态度是,无论什么改革,最重要的是不要造成损害。换句话说,WT0现在进行大的改革是不适宜的,因为这一体制还太年轻。人们普遍认为,对于改革的态度必须非常谨慎。诸如在争端解决机制中加入政策审议程序这种提议,显然是错误的,因为这将有损于WTO体制的可信度。

三、多哈回合展望

多哈回合是新的多边贸易谈判。在过去一年半的时间里,很多人对这个新回合的命运都深表忧虑,因为它经历了太多的挫折。但我相信经过香港会议之后,对于这一回合理应更加期待。因为在我看来,香港会议非常成功。也许这种成功远非理想的,但无须刻意去追求完美,至少香港会议为多哈回合向前推进扫清了道路。真正具有挑战意义的是今年谈判的实际进展,具体谈判必须大体结束,因而会遇到许多困难。香港部长宣言表明我们已经有很好的计划,对于若干棘手的问题,正运用颇具创意的办法去解决。我特别是对两位领导人充满信心。一位是WTO新任总干事拉米,我觉得他在香港会议的工作相当出色。他对WTO体制非常熟悉,而且知识丰富。此外,他不仅有在欧盟贸易委员会供职的经验,也有在GATT/WTO背景下谈判的经验。另一位同样是新上任的美国贸易代表波特曼,他在美国国会供职多年。这个职位需要一位来自国会的专家,他熟悉各方面的人士和要求,能使国会认同政府在全球多边贸易自由化的征途上走得更远。

四、总 结

市场是有效的,但市场远非万能的,市场有时会失灵。因此,市场秩序要依靠制度安排,而制度必须建立一种规则导向的法定程序。在经济全球化的深刻背景下,所有的国际法人机构都应该建立一种便于利益协调的司法制度。譬如,世贸组织就在策划一个新的司法程序。实践表明,世贸组织的争端解决机制,不仅对于规范国际经贸行为须臾不可或缺,而且将使世界经济和国际市场受益无穷。

(沈大勇、张蔚蔚根据录音编译)