

亚洲共同体组织法律问题初探

田柯

(河南大学经济学院, 河南 开封 475004)

摘要: 在世界区域一体化的进程中, 亚洲各国已意识到了区域一体化的必然性和必要性, 区域内合作日益紧密, 构建一个亚洲区域共同体也越来越引人关注。从国际区域组织的经验来看, 一个高效的组织机构体系是推动区域合作发展的重要因素之一。根据欧盟与北美自由贸易区的实践经验, 结合亚洲的实际情况, 亚洲共同体应从局部领域突破带动整体统一, 从松散性合作发展为紧密性联合, 并不断完善法律化和司法化建设, 提高公平性和合理性。

关键词: 亚洲共同体; 区域一体化; 组织法; 争端解决机制

中图分类号: D993.9

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2013) 06-0061-08

随着世界各国之间政治互信、经贸协作与文化交流程度不断加深, 区域一体化与全球化成为社会发展的主流趋势。特别是在欧洲一体化成功示范作用下, 北美、南美、东亚以及非洲等地区都在不同程度地推进区域一体化。

亚洲是当今世界经济发展最为迅速的地区之一, 区域内大多数国家都认同“开放区域主义”发展理念, 在经贸、金融、投资、物流、知识产权、信息、科技、节能环保、海关、循环经济等重点领域仍存在广泛的合作空间、较强的互补性和共同的利益诉求, 具备建立亚洲区域共同体的基础和前提。^①但建设亚洲共同体涉及到区域内各国的政治、经济、文化、宗教和种族等因素, 各因素之间相互影响制约, 关系错综复杂, 建设之路可谓困难重重, 且必然漫长而艰巨, 不可能一蹴而就。在此过程中, 作为共同体建设的基础和保障的法律制度问题应当引起重视, 主要包括两大问题, 一是如何处理与外部其他法律规范的冲突问题;^②二是如何在其内部实现高

收稿日期: 2012-12-11。

作者简介: 田柯, 男, 河南大学经济学院讲师, 法学博士, 研究方向: 国际经济法。

① 亚洲共同体的边界, 即共同体成员或主体至今还未形成同一的概念, 多数学者在对亚洲区域一体化, 特别是东亚共同体的主体边界进行研究后认为东亚共同体的建设目标难以界定, 主体范围不明晰, 是亚洲区域合作无法取得实质性进展的原因之一, 共同体的建构必须确定其边界。本文中的亚洲共同体是一个目标概念, 理论上包括亚洲区域内的所有主权国家, 并以在亚洲区域一体化进程中已取得一些阶段性成果的东亚地区为重点。参见: 肖欢荣. 泛化的地区主义与东亚共同体的未来[J]. 世界经济与政治, 2008, (10): 34~36; 刘贞晔. “东亚共同体”不可能是“开放的地区主义”[J]. 世界经济与政治, 2008, (10): 39~42。

② 关于这个问题, 因为亚洲共同体区域内的国家大部分是WTO成员国, 并且存在多个自由贸易区协定和众多双边协定, 这些条约之间的关系与适用有必要明确化。首先, 在缔结多边、双边协议安排时应依据GATT第24条和GATS第7条, 制定符合WTO中关于区域经济一体化的规则, 注意避免与之冲突。其次, 当区域内多层次的协议安排发生冲突时, 可依据解决条约冲突的习惯法原则或当事国之间的谈判协商加以确定。也就是说, 当两个当事国之间存在两个或两个以上的多边协议安排时, 可根据后法优先于前法原则; 当两个当事国之间既存在多边协议安排又存在双边协议安排时, 则可根据特别法优先于一般法原则处理。参见: 何力. 东亚经济一体化下的CAFTA及其法律构建[J]. 安徽师范大学学报人文社会科学版, 2011, (5): 293~298。

效协作的组织制度问题。后者是实现亚洲共同体的关键,因为在区域共同体内,确立一个普遍接受的基本制度框架和一套清楚的行为规则,能及时有效地解决各成员之间的争议和纠纷,促进各成员之间政治、经济、社会领域的充分合作,增进共同利益的实现,区域成员在全球市场中获得比较利益,有效提高区域内整体福祉。

一、亚洲共同体的法律性质定位

当前,亚洲共同体仍处于建立自由贸易区阶段,^①其路径采取了“东盟模式”,即以东盟为主导,中日韩三国与东盟之间分别建立自由贸易区的双边“10+1模式”,然后在此基础上发展到多边的“10+3模式”乃至包括印度、澳大利亚和新西兰的“10+6模式”或者范围更广的广域共同体。在成果方面,中日韩三国已相继与东盟签订了建立自由贸易区的协定,2012年在第五次中日韩领导人会议上,三国正式启动了自由贸易区协定谈判,这对亚洲区域经济一体化进程具有重大意义。

可以看出,亚洲区域一体化的合作主体具有多元性,既包括主权国家,也包括东盟这样的国际组织,东盟成员国不是作为单独的缔约一方。另一方面,合作的具体形式表现为相关的国际条约,如《中国—东盟全面经济合作框架协议》和后续签订的《货物贸易协定》、《争端解决机制协定》、《服务贸易协定》和《投资协定》以及韩国和日本与东盟签订的《韩国—东盟自由贸易协定》(KAFTA)、《东盟—日本经济合作伙伴协议》(AJCEP)和一系列相关协定等。这些条约作为成立自由贸易区的宪法性文件,虽然包括关税制度、服务贸易规则、投资规则、原产地规则、贸易救济措施和争端解决机制等广泛内容,但并没有为自由贸易区配备各种常设机构和确定其职能、行为和活动的原则规范,也未设立常设的争端解决机构,不具有成立实体性国际组织的宪法性文件的特征。因此,现阶段中日韩三国与东盟之间的自由贸易区的合作形态仅表现为缔约主体根据条约享受权利和承担义务,这明显与具有国际法人格的实体性国际组织——欧盟、南美洲国家联盟等区域共同体存在较大差异。

另一方面,亚洲共同体还仅是理论上的目标和概念,尚未建立起通过常设机构进行推动的功能机制,仅通过政府间协商或签订协定促进合作。反观欧洲一体化进程,从早先的欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体3个共同体的统一,到创设理事会、欧洲议会和欧洲法院的“三大支柱”组织架构,之间不断增设审计院、经济和社会委员会、欧洲煤钢共同体咨询委员会和欧洲投资银行等辅助功能性机构,纵观之,实际是一个在贸易、金融、农业、政治和外交等方面“超国家因素”不断增多,逐步成为一个高度一体化甚至“国家实体联合”区域组织的过

^① 有学者将区域一体化分为6个阶段,即优惠贸易安排、自由贸易区、关税同盟、共同市场、经济联盟和超国家经济合作。参见:张献. APEC的国际经济组织模式研究[M]. 法律出版社, 2001: 3~4。

程。^①虽然亚洲与欧洲的情况存在诸多差异,但欧洲区域合作的成功经验仍可为亚洲共同体提供有价值的借鉴与启示。^②

人类的发展过程是一个长期的组织化过程,共同体即是国际社会合作组织化的体现形式之一。构建合理的制度机制可以促进合作、协调成员国间的经济利益、解决经济贸易争端、维护成员国经济安全、稳定市场价格和供需平衡;另一方面,合理的制度体系和良好的法律环境是投资与商贸活动的重要保障,以条约为基础建立起一套多边、多层次的治理体系是目前世界各区域共同体的一致选择。因此,亚洲共同体同样应定位于建立一个高度一体化的政府间国际组织为其促进与整合提供持续动力。

二、亚洲共同体组织机构相关法律问题

(一) 组织机构模式比较

建构亚洲共同体组织制度必然面临如何维持内部运作机能、确定职能活动范围、平衡共同体成员之间权利和义务以及争端处理等问题,处理时,各成员国应在平等、自愿、互利、相互尊重的原则下通过协商签订条约制定相关实体与程序规则来控制、协调和管理共同体的内外部关系。

在这方面,“欧盟模式”和“北美模式”具有一定的借鉴意义。欧盟的组织制度以共享、法制、分权和制衡为原则,欧洲联盟理事会(Council of European Union)是欧盟的主要决策和立法机构,欧盟委员会(Commission of European Union)是常设执行机构,欧洲议会(European Parliament)为欧共体的监督和咨询机构,并拥有部分预算决定权,欧洲法院(the European Court of Justice)是独立的司法机关,负责审理和裁决在执行条约和有关规定中发生的各种争议,此外,还设有各个委员会和行政辅助机构,构成了多元性的治理结构。^③

“北美模式”是指北美自由贸易区(NAFTA)的组织机构体系,NAFTA的最高机构是自由贸易委员会(Free Trade Commission),负责监督条约的实施、检查各专门委员会和工作组的任务执行以及协助解决一些缔约国间的争端。委员会依据协定设立一个秘书处,协助处理日常事务并与其他部门提供行政支持。货物贸易委员会、服装贸易委员会、农业委员会等专门委员会则是根据协定建立的专门在某一领域事项发挥职能的委员会。工作组和专家组则主要解决某一领域的专门问题,向自由贸易委员会、专门委员会和仲裁庭提供咨询意见。

欧盟与NAFTA的组织结构模式都是结合其各自区域的实际情况建立并不断发展

① 梁西. 梁著国际组织法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2011: 266~277.

② 吴疆, 陈吉庆. 关于构建东亚共同体的思考——从欧洲、北美区域合作的特点看东亚共同体的构建[J]. 白城师范学院学报, 2007, 21(1): 22~26.

③ 胡昕蕾. 论欧盟治理结构的多元性[J]. 法制与社会, 2008, (2): 294~295.

完善的,亚洲在社会制度、经济体制、地区发展水平等多个方面与欧洲和北美存在较大差异,因此,共同体制度化建设不能机械照搬何种模式,而应遵循循序渐进、取长补短的原则逐步完善合作协调机制。

现阶段亚洲在东盟自由贸易区内设立了东盟首脑会议(ASEAN Heads of Government)、东盟部长会议(ASEAN Ministerial Meeting)、东盟经济部长会议(ASEAN Economic Ministers Meeting)、东盟自由贸易区理事会(AFTA Council)和东盟秘书处(ASEAN Secretariat)等各种机构加强区域合作。中日韩三国与东盟自由贸易区协定下并未设立类同的组织机构,一些学者主张在中国—东盟自由贸易区内应追加设立上述相关组织机构。^①可是,如果中日韩三方分别在与东盟的自由贸易区内设立组织机构,今后在亚洲共同体的制度化建设中就必然面临将3个双边合作机构与中日韩自由贸易区组织机构如何进行有机整合的问题,这种从多个双边走向统一的平行发展路径较为复杂,不易实现。

笔者认为,在多个自由贸易区安排相互重叠的情况下,应合理地节约协调、谈判成本,在中日韩与东盟现有合作基础上,建立以推进区域合作为宗旨和职能的促进组织机构,根据之后各领域的发展情况,由促进机构主导开展调查、研究、提议和组织多边谈判工作,逐步在单一特定领域实现多边整合,随之设立辅助性管理协调部门。当促进机构的规模、职能范围、治理水平与功能发挥达到适当程度时,通过成员国协商修改内部规范,对部门职能重叠冲突加以精简调整,即由专业性组织替代政府职能,从局部领域突破带动整体统一,从松散性合作发展为紧密性联合。在此基础上,笔者对共同体组织制度建设在行政机构、表决制度和争端解决机制等方面提出下述建议。

(二) 亚洲共同体行政组织机构框架

1. 自由贸易委员会 亚洲共同体应当建立一个自由贸易委员会,包括各成员部长级委员或代表。委员会负责监督共同体条约的实施和它的深层次发展,裁决对条约的解释或适用所产生的争端,监督根据条约所建立的所有其他委员会、秘书处和工作组的工作,考虑影响共同体条约实施和共同体发展的其他问题。委员会可以下设常设委员会或特别委员会并明确规定部门任务和责任,在各成员的配合下,征询民间组织或社会群体的建议,制订计划,从教育、宗教、文化交流等侧面巩固和扩大合作成果,深入开展活动。委员会应当在条约授权范围内,制定委员会及其下属部门的活动规则与程序,确定召开定期会议或临时会议的规则和程序。

2. 秘书处 自由贸易委员会应建立一个秘书处,成员国在秘书处设置常设办公室或工作代表。秘书处选任一个秘书长负责行政管理工作并赋予其一定的权限,

^① 慕亚平,林昊.中国—东盟自由贸易区发展模式之探讨[J].中国法学,2002,(5):140~146;崔同宜.欧盟、北美自由贸易区的发展对中国—东盟自由贸易区的启示[J].经济问题探索,2008,(7):47~61.

秘书处负责统筹安排整个机构的运作费用和相关报酬支出。秘书处还应当协助委员会的工作并提供支援；当成员间出现贸易或其他争端时，向临时成立的专家组或仲裁庭提供行政援助；并且为根据共同体条约建立的其他机关提供支持，促进条约的实施与运作。

3. 各领域的特别委员会 在合作程度高的特定领域，根据成员国之间的协议建立特别委员会，如工业贸易委员会、服务贸易委员会、直接投资促进委员会等。秘书处给予其行政协助，特别委员会的工作由自由贸易委员会监督。特别委员会的职能范围应当在成员国之间的协议之中明确规定，特别委员会根据协议制定自己的行为规则与程序。当该领域出现成员之间的争端，该领域的特别委员会应当为临时成立的专家组或仲裁庭提供协助，这就要求特别委员会应当对各成员国在该领域的政策、措施、官方信函和文件以及其他资料准备一个记录，并归档管理。

4. 专家组 应争端成员方的要求或者根据共同体争端解决的相关规定，自由贸易委员会可以授权组建一个临时性专家组，就成员方争端事实或法律问题进行调查审理。专家组成员应当在争端所处领域具有丰富经验和专业知识的独立专家中选任，专家组成员可以有争端方国民，但人数应当相等，并且不能担任专家组主席。专家组就争端涉及所有事实及法律性问题调查之后提出对关于争端事实、权利损害是否发生及其依据、争端解决建议等问题的书面报告。专家组的活动规则严格依照成员国之间协议制定，不得恣意扩大自己的权限范围。专家组的工作由自由贸易委员会监督，专家成员的报酬由秘书处负责，争端解决完毕，专家组自动解散。

（三）会议表决制度

表决程序制度是否合理是决定能否有效维护平衡各成员间权益，发挥组织机构功能和效率的重要因素。区域合作组织的决策机构一般采用国际会议的形式，而会议表决形式多种多样，从投票权分配的角度看，主要有一国一票制和加权投票制两种；从表决权集中效果的角度看，主要有全体通过制、多数通过制和协商一致制等。这些表决制度广泛应用于国际实践之中，但无论何种制度均未成为一般性规则。

欧盟实行的是加权表决制。由《尼斯条约》确定的现行特定多数程序中，各成员国在理事会表决时按照各自加权程度，特定多数需取得345票中的255票（72%）。《里斯本条约》对此作出了修改，规定从2014年11月起，特定多数须包括双重多数，也就是说，须同时包括55%的成员国（至少15国）多数和65%的欧盟人口多数；为避免少数大国凭借人口优势阻挠决策，条约还规定阻断此多数的少数必须至少包括4个国家，否则即使特定多数没能包括65%的欧盟人口，也将被认为通过。^①欧盟的加权表决制度考虑了各成员国在人口、经济实力、对欧盟承担义务等方面的差异，通过加权形式维持各国之间实质上的平等，通过双重多数表决集中制

^① 戴炳然. 解读《里斯本条约》[J]. 欧洲研究, 2008, (2): 61.

度,提高了决策效率。

东盟实行的是协商一致制,这是平等独立、相互尊重和互不干涉内政的核心思想的重要体现。东盟的任何议案除非全体成员都没有反对意见时,才能通过并成为具有拘束力的东盟决议。决议范围仅限于在政治、经济、文化和社会等领域内涉及成员国共同利益的问题,这反映了尊重各成员国发展政策独立性的原则。同时,鉴于东盟各成员国之间的经济发展水平的实际差距,对于某项议案活动如果一个或少数成员国表示将暂不参加且不反对该议案的情况下,其他成员国只要表示支持和同意参加,则该议案也可以作为东盟决议通过,这种原则亦被多次运用在经济合作计划之中。另外,东盟在决策会议召开之前,各成员国会进行双边或多边的非正式磋商,即通过会前协商的方式减少内部分歧,增进成员国之间的合作与团结。^①

综上所述,投票权分配原则或表决权的集中制度都是基于成员国之前的利害关系产生的,它们各有自己的优点与缺陷。一国一票制侧重形式上的平等,加权表决权则强调实质上的平等;简单或特定多数通过制虽然可以提高会议决策效率,但对于关系重大的事项则一般要求一致同意。因此,无论哪一种表决制度都很难实现绝对的平等,关键是一套合理的表决制度如何最大限度地平衡体现成员国的政治、经济利益诉求,发挥促进成员之间的政治经济合作的功能。

亚洲共同体的会议表决程序程序设计应注意区域内国家之间多样化的特点。也就是说,在社会制度、经济发展水平、种族、历史、宗教、文化等众多方面的差异化决定了国家之间信任感的不足。仅从作为区域一体化基础的东盟各国历来坚持主权平等,反对超国家机构的态度来看,一国一票与协商一致制更加符合亚洲的现实情况。因此,在亚洲共同体组织机构建设初期,为了巩固广泛磋商及谈判成果,应避免采用易于引发对抗的多数通过投票制度,而利用协商一致程序作出基本上能为各成员国所接受的决议。

(四) 争端解决机制

亚洲共同体需要一套适当的争端解决机制,以便妥善解决区域内争端,保障区域合作的正常进行,这也是谋求长远发展不可缺少的“安全阀”。目前世界范围内区域争端解决机制有“欧盟模式”、“NAFTA模式”和“东盟模式”三种具有代表性模式。“欧盟模式”的最大特征就是超国家性与司法性。根据2007年12月13日欧盟成员国签订的《里斯本条约》,欧盟的争端解决机构系统改称为欧盟法院(Court of Justice of the European Union),下设多个法院机构,欧盟法院在条约授权范围内拥有一定的超国家权限,在成员国让渡的主权范围内按照规则解决共同体内的争端,并且享有强制性、排他性的司法管辖权。

^① 朱仁显,何斌.东盟决策机制与东盟一体化[J].南洋问题研究,2002,(4):51~52.

“NAFTA模式”的最大特征可以归结为临时性、多样性与实用性。临时性是指NAFTA内并没有常设性的司法机构，它的争端解决职能是由自由贸易委员会和临时专家组承担的，自由贸易委员会解决争端职能主要通过斡旋、调解等政治友好方式（SDR）实现，临时专家组则根据个案需要临时成立，审理完毕后就自动解散。多样性是指根据《北美自由贸易协定》，对于不同领域的争端，有不同的争端解决机制。^①实用性是指NAFTA的争端解决机制更加强调通过协商或SDR等方式的政治性解决，专家组仲裁方式的司法性程序则是补充性的、后置性的。

相比之下，“东盟模式”的最大特征就是平等性与政治协调性。东盟的争端解决主要依靠政府间平等的协商与谈判，决定了各成员国的政治、经济实力成为重要因素，并且组织内没有常设的司法性争端解决机构，而是具有政治性的政府间定期会议和临时性组织。如果当事方无法通过协商或调解解决争端时，争端方可将争端提交给东盟定期的政府间高级经济会议（Senior Economic Officials Meeting）进行裁决，对裁决不服的，可向东盟经济部长会议（AEM）提起上诉，AEM的裁决为最终裁决。

上述3种模式，前两种模式的司法性、法律性建设确保了法律资源能有效发挥其公平公正解决争端的功能，成为区域合作开展的主要支柱；后者是东盟现有发展水平和各成员国实际情况下的产物，司法性与法律性有待进一步完善。欧盟模式建立在各成员方让渡部分主权的基础上，对刚起步的区域合作安排而言很难建立如此高度司法化的争端解决机制。^②因此，亚洲共同体争端解决机制可以借鉴NAFTA模式的经验或加以创新，建立政治性与司法性混合的争端解决机制。一方面，为争端当事方提供可供选择的磋商、和解、斡旋、调停等政治性友好解决方式；另一方面，在亚洲共同体的基本文件中规定争端解决机制的适用范围，并不断完善明确具体的规则与程序，对于在政治层面无法解决并且属于该范围内的争端，可组成临时性专家小组或仲裁庭进行裁决，当然也不排斥WTO成员国协议选择WTO争端解决程序。

体现争端解决机制之功能性取决于专家组争端解决建议的效力与执行。从东盟的实践来看，大多数东盟成员国倾向于不赋予专家组决定和建议强制力；而NAFTA争端解决机制下，一旦专家组做出决定当事方必须同意争端解决措施。笔者认为，在这个问题上，为体现对主权的尊重和实现争端的友好解决，可以在专家组做出决定和建议后并以此为指导或基础，由自由贸易委员会或第三方主持，当事方再次进行磋商谈判，以期达成协议，协议不成的，再由自由贸易会做出裁定。

^① 《北美自由贸易协定》分别第11、14、19和20章规定了解决投资者与东道国之间有关财产权利争端的解决机制、适用于金融服务的争端解决机制、适用于反倾销和反补贴措施的审查机制、适用于条约的解释和适用的争端解决机制以及关于劳工和环境问题的争端解决机制。除此之外，当事人还可选择关贸总协定争端解决机制、解决投资争端国际中心（ICSID）仲裁规则或联合国国际贸易法委员会（UNCITRAL）仲裁规则等争端解决机制。

^② 王春婕：《区域贸易争端解决机制比较研究》[M]。北京：法律出版社，2012：24。

三、结语

亚洲共同体的成败虽在于政治、外交的努力,但共同体的“骨架”终究是法律制度。从法律秩序角度而言,共同体组织制度本身即是一种秩序,是现代国家间进行多边政治、经贸、文化合作的有效的法律形态。当然,亚洲共同体的形成过程中需要磨砺共同体组织制度,积累法律秩序经验,“他山之石,可以攻玉”,在此意义上,世界范围内其他区域共同体组织法律制度的先例提供了宝贵的、可选择性的借鉴线索。亚洲共同体法律制度建设与创新应在平等、自愿、互利、相互尊重的原则和基础上灵活借鉴,渐次发展,以法律化的手段发挥法治支撑和制度协调作用,保障共同体有序稳定地发展。

参考文献:

- [1] 何力. 东亚经济一体化下的CAFTA及其法律构建[J]. 安徽师范大学学报人文社会科学版, 2011, (5).
- [2] 张献. APEC的国际经济组织模式研究[M]. 北京: 法律出版社, 2001.
- [3] 梁西. 梁著国际组织法[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2011.
- [4] 吴疆, 陈吉庆. 关于构建东亚共同体的思考——从欧洲、北美区域合作的特点看东亚共同体的构建[J]. 白城师范学院学报, 2007, 21(1).
- [5] 胡昕蕾. 论欧盟治理结构的多元性[J]. 法制与社会, 2008, (2).
- [6] 慕亚平, 林昊. 中国—东盟自由贸易区发展模式之探讨[J]. 中国法学, 2002, (5).
- [7] 崔同宜. 欧盟、北美自由贸易区的发展对中国—东盟自由贸易区的启示[J]. 经济问题探索, 2008, (7).
- [8] 戴炳然. 解读《里斯本条约》[J]. 欧洲研究, 2008, (2).
- [9] 朱仁显, 何斌. 东盟决策机制与东盟一体化[J]. 南洋问题研究, 2002, (4).
- [10] 王春婕. 区域贸易争端解决机制比较研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012.
- [11] 肖欢荣. 泛化的地区主义与东亚共同体的未来[J]. 世界经济与政治, 2008, (10).
- [12] 刘贞晔. “东亚共同体”不可能是“开放的地区主义”[J]. 世界经济与政治, 2008, (10).

Organizational Legal Problems of the Asian Community

TIAN Ke

Abstract: Asian countries have already realized the inevitability and necessity of regional integration and the cooperation in the Asian region becomes increasingly close. Building a regional Asian community has been attracting more and more attention. From the experience of regional international organization, a highly effective framework organization system is one of the important factors for regional cooperation and development. This paper discusses the relevant organizational legal problems and development path of the Asian community based on the experience of EU and NAFTA and the actual situation of Asia. It is proposed that the Asian community should start with a breakthrough in some fields towards an integration of the region and a loose cooperation towards a tight union between the countries and improve their legislation and legalization for heightened fairness and reasonableness.

Key words: Asian Community; regional integration; organizational law; dispute settlement mechanism