

论 RTA 急剧增加对 WTO 法律发展的负面影响和补救

陈立虎

摘要：作为国际经济三大支柱之一的 WTO 法律机制明文允许 WTO 成员方实施区域一体化战略，缔结区域贸易协定，运作区域贸易法律安排。受多种因素的影响，当下的 RTA 发展很快，品种很多，数量很大。这种态势对 WTO 机制的发展有积极意义，但也对 WTO 机制的地位、法律进展和实施效力带来了负面影响，损害了 RTA 第三方依照 WTO 最惠国原则可以获得的利益。基于 WTO 规则的普遍性和 WTO 组织的权威性，国际社会应当在 WTO 体制内外进行积极的努力，推进 WTO 和 RTA 两者的协调共存，维护 RTA 第三方的利益。本文认为，我们既要考虑加强两者协调的预防性措施，也应增加必要的补救措施。中国已经提出并正在实施“一带一路”战略，我们应当兼顾国家利益的维护和 WTO 法律中的 RTA 规则的遵守。

关键词：RTA；急剧增加；负面影响；补救

中图分类号：DF96

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 02-0018-12

“区域贸易协定”（RTA, Regional Trade Agreement，有时也称为“区域贸易安排”，Regional Trade Arrangement）和 WTO 法律都是调整国际贸易关系的法律机制。RTA 的产生依据明显可见于 WTO 的货物贸易协定和服务贸易协定。而今，RTA 的发展态势远比 WTO 的发展更迅猛，虽然它对 WTO 法律的发展不无积极意义，但它对 WTO 法律也产生了负面影响。

一、RTA 存在的制度依据

WTO 法律承袭 1947 年《关税与贸易总协定》（GATT）而来，它涵盖货物贸易管理、服务贸易管理和与贸易有关的知识产权的 3 类实体规范、一套政策评审机制和一套争端解决机制，目标是建立一个完整的、比 1947 年《关税与贸易总协定》更具有活力的和永久性的多边贸易法律体系，巩固 1947 年《关税与贸易总协定》为贸易自由化所作的努力和乌拉圭回合多边谈判的所有成果。WTO 法律的原则有最惠国待遇原则、国民待遇原则、贸易自由化原则、公平竞争原则、透明度原则、法律统一原则以及对发展中国家和最不发达国家给予优惠待遇的原则。在这些原则中，

作者简介：陈立虎，苏州大学王健法学院教授、博士生导师，研究方向：国际经济法学。

基金项目：江苏高校区域法治发展协同创新中心 2015 年重点课题“自由贸易区法律制度研究”（项目编号：QYFZFZ201505）。

最惠国待遇原则是调整多边贸易关系最重要的指导原则。这是因为最惠国待遇原则既是国际法的基本原则，也是国际经济政策的工具。作为国际法的基本原则，它在贸易政策领域确认各国主权平等，作为国际经济政策的手段，它为竞争性国际贸易提供了协商签约的基础（张克文，1993）。

最惠国待遇原则涉及一切与进出口有关的关税削减，与进出口有关的规则和程序、国内税费及征收办法、数量限制、销售、储运、知识产权保护等领域。在 WTO 法律中，“最惠国待遇”意味着没有歧视，几乎同等地对待每一成员方（WTO 秘书处，2011）。但是，WTO 法律允许最惠国待遇原则的尊奉有几项例外，RTA 是其中之一。WTO 承袭的 GATT1947 为什么允许 RTA 可作为最惠国待遇的例外呢？

第一个背景是美国注目贸易自由化大局。在二战后国际经济关系中是否普遍实行最惠国待遇，英法美等国的主张有别。英法主张保留当时存在的特惠制，美国虽不愿认可 RTA 的存在，但也感觉到只有作出让步，各国在推进贸易自由化方面才能达成一致。GATT1947 除允许特惠制外，其第 24 条更是明确规定了自由贸易区和关税同盟等区域一体化安排属于最惠国待遇原则的例外。

第二个背景是美国想借用欧洲一体化来反对共产主义阵营。二战之后，美国逐渐开始在国际政治和经济平台上争演主角。1947 年的马歇尔计划声称美国将竭尽全力推动恢复世界经济正常秩序，重建欧洲经济，为欧洲的战后恢复提供援助，赞同欧洲经济一体化安排。美国当时之所以如此有意并努力推进欧洲一体化，重要目的之一是希望借用欧洲一体化来对抗共产主义阵营，阻止共产主义的进一步传播。

第三个背景是多数缔约方支持区域一体化安排。当时，包括发展中国家在内的创始缔约方都认为，关税同盟和自由贸易区可以扩大产品的国际销售市场，有利于进行区域合作的国家之间的经济一体化，是走向贸易自由化的重要措施。美国为树立组建开放的新贸易体制的诚信，便也愿意考虑在 GATT 最惠国原则例外规定方面作出让步，以便换取其他缔约方的让步。

第四个背景是美国也欲为美加的双边贸易安排而铺路。美国和加拿大在地理上相比邻，有 3,000 多公里共同边界，而且两国有相同的语言和文化传统，经济贸易关系十分密切。早在 19 世纪下半叶（1854 年）两国就达成了取消贸易壁垒的《互惠条约》，使两国间 2/3 的贸易实现了自由化。但在 1866 年美国中止了这项协议，之后两国在不同时期多次为达成新的自由贸易协定做出过努力，但贸易自由化的进展不大。据资料显示，在谈判 GATT1947 时，两国政府正在试图发展两国间的贸易关系。因此，认可 GATT 中建立 RTA 的第 24 条，也是美国为自身的这一双边贸易安排而铺路（Weiss，2007）。

至于 RTA 是否可以作为多边贸易规则的试验场，是否可以为多边贸易体制提供样板，这在 GATT1947 时代似乎还没有清醒的认识和经历。因此，作者认为，这恐怕难以成为 20 世纪 40 年代的 GATT1947 允许 RTA 存在和发展的立法背景。

二、RTA 的“准生”条件

从 RTA 和 WTO 关联的角度来说, RTA 有 3 种, 即 WTO 成员之间的 RTA、WTO 成员和非 WTO 成员之间的 RTA、非 WTO 成员之间的 RTA。我们讨论的是 WTO 成员之间的 RTA, 世界上绝大多数 RTA 都属于这一类。这一类 RTA 也是 GATT1947 第 24 条和《GATT1994 关于解释第 24 条的谅解》(以下简称《谅解》)以及《服务贸易总协定》(以下称“GATS”)第 5 条等所规范的 RTA。

GATT1947 第 24 条共有 12 个款文, 前 3 个款文规定适用领土和边境贸易, 第 11 款根据当时的形势规定对于印度和巴基斯坦贸易关系的特别照顾, 而第 12 款似乎与自由贸易和一体化都无直接关联, 而是规定各个缔约方应保证其地方政府和主管机关遵守 GATT 的规定。因此, 第 24 条并非全部是针对区域贸易安排的规定, 只是其中的第 4 款至第 10 款一共 7 款专门涉及区域贸易安排问题。在这 7 款中, 最主要的内容又是建立 RTAs 的宗旨(第 4 款)、对外义务(第 5 款和第 6 款)、对内义务(第 8 款)和程序要求(第 7 款)。正因为如此, 《谅解》第 1 条明确指出, 区域贸易安排应与第 24 条相一致, “特别是必须满足该条第 5 款、第 6 款、第 7 款和第 8 款的规定”(石广生, 2002)。

基于上述 3 个主要法律文件的规定, 我们可以大致归纳出, WTO 框架下的区域贸易安排即 RTA 一般应符合以下 6 个标准和条件。第一, 就 RTAs 的目的而言, GATT 第 24 条第 4 款规定, 不论为关税同盟或自由贸易区, 任何区域性贸易组织成立的目的均应在促进其成员国间的贸易, 而不应增加非成员国与此区域性组织成员间的贸易障碍。第二, 就 RTAs 的范围(实体要件)而言, 区域性贸易组织必须涵盖实质上所有的贸易。GATT 第 24 条第 8 款(a)项规定, 不论为关税同盟或自由贸易区, 其成员方之间的实质上所有贸易(substantially all the trade)的关税及其他限制贸易的规定, 必须消除。第三, 关于过渡期, 不论为关税同盟还是自由贸易区, 倘若并非立即完成, 而要经过一段时间逐步完成, 则应该在合理期限内完成。第四, 就结果而言, GATT 第 24 条第 5 款(a)规定, 关税同盟对非区内成员方而言, 其关税或其他贸易限制在整体上不得高于未成立关税同盟或自由贸易区前的关税同盟或其他贸易限制。第五, 在程序方面, 现有规则重在要求履行即时通知及其资讯透明度义务。第六, 关于对受影响成员方的补偿性调整, GATT 第 24 条第 6 款规定, 在符合第 24 条第 5 款(a)的前提下, 如果成员方为形成关税同盟而必须提高关税, 因此项提高并不符合 GATT 第 2 条的规定的, 则必须适用 GATT 第 28 条的规定对调整关税时受到影响的成员方提供补偿。

由于服务贸易没有关税问题, 其最大的障碍, 除市场准入之外, 应为国民待遇的问题, 所以, GATS 将重点放在消除歧视性措施上。GATS 之中的程序性规定大抵与 GATT 类似(也有即时通知、资讯透明度、补偿性调整和工作组审查义务等内容)。

值得注意的是,区域贸易安排成员之间的自由贸易范围包括货物贸易和服务贸易,故而 GATT 与 GATS 的整合经常同时发生,这种整合常常需要就其不同部分分别适用 GATT 与 GATS。还应指明的是,虽然 WTO 的调整范围涵盖货物贸易、服务贸易和与贸易有关的知识产权,但在 WTO 框架下,只有 GATT1994 和 GATS 两项协定明确承认 RTA。WTO 并不允许其成员借 RTA 的组成而就知识产权方面专门给予 RTA 内部成员的法人和自然人以优惠待遇,而赋予区外 WTO 成员的法人和自然人以较差的待遇。把最惠国待遇原则引入知识产权的国际保护是 WTO 的创造。《与贸易有关的知识产权协定》(以下称“TRIPS”)之下的最惠国待遇原则也有很多例外。^①但是,TRIPS 没有 GATT 和 GATS 所包含的 RTA 可以作为最惠国待遇例外的规定(罗昌发,1996)。

从 WTO 的判例来看,为维护非歧视原则,争端解决机构要求 RTA 的成员遵循 4 个限制,即采用的 RTA 措施对于形成 RTA 是必要的;RTA 不是实施进口限制措施的充分理由;RTA 不是实施歧视性保障措施的充分理由;RTA 不得造成在非 RTA 的 WTO 成员之间的歧视性关税待遇(陈咏梅和李贞菲,2015)。

三、RTA 近期的急剧增加及其负面法律意义

RTA 的发展轨迹大概可分为 3 个阶段。区域经济合作的第一次浪潮发生在 20 世纪 50~60 年代,以 1956 年成立欧洲经济共同体、1960 年成立欧洲自由贸易联盟以及在此期间形成的拉美自由贸易联盟和安第斯条约组织等为明显标志。区域经济合作的第二次浪潮发生于 20 世纪 90 年代初期,标志性事件是欧洲统一市场的形成、北美自由贸易区和亚太经合组织的诞生以及东盟自由贸易区的成立。区域经济合作的第三次浪潮出现在 20 世纪 90 年代后期至今。这个阶段中,RTA 和双边 FTA 在全球迅速扩张。特别在进入 21 世纪后,区域经济合作进入新的发展时期。由于多哈回合各方的僵持和谈判的缓慢进展及发达国家已经广泛建立的协定网络,发展中国家依赖 WTO 多边贸易体制的希望随着美欧强国的战略转移也在不断调整,以中国为代表的新生力量迅速寻求周边国家区域及双边的合作,RTA 成为谋求国际经贸合作最有效的手段。

在 RTA 发展的 3 个阶段中,20 世纪 90 年代之后的区域经济合作发展时期又被称为新区域主义发展时期。这一时期 RTA 的立法形式多样,数量急剧增加。据 WTO 统计,现在几乎所有的 WTO 成员都参加了一项或多项 RTA(朱廷璠等,2012)。截至 2014 年 6 月 15 日,向 WTO 通报的 RTA 有 585 个,其中仍然有效的 RTA 为 379 个,关于建立自由贸易区的 RTA 占 90%。到 2014 年,在 WTO 的 160 个成员中,只有一个没有参与 RTA(薛荣久,2014)。

^① 参见《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)第 4 条。

顺应世界范围内的 RTA 发展的大潮,中国政府数年前已经开始并正在加快实施国际自贸区战略,并将国际自贸区战略作为中国新一轮对外开放的重要内容。目前,中国已遵循 WTO 规则签署自贸协定 14 个,涉及 22 个国家和地区。包括 2015 年 6 月签署的中韩自贸协定和中澳自贸协定,所签自贸协定均已实施。2015 年 11 月 22 日中国与东盟 10 国签署的升级谈判成果文件——《中华人民共和国与东南亚国家联盟关于修订〈中国—东盟全面经济合作框架协议〉及项下部分协议的议定书》(下称《议定书》)是中国国际自贸区谈判迈入新阶段的重要标志。根据升级版《议定书》,在货物贸易方面,双方对原产地规则进行了优化和完善,进一步简化海关通关程序,并承诺运用自动化系统、风险管理等手段,为双方企业提供高效快捷的通关服务,提高企业利用自贸区优惠政策的成效。在服务贸易方面,双方完成了第三批服务贸易具体减让谈判,累计在建筑、旅游、金融、通讯等近 70 个分部门作出更高水平的开放承诺。在投资方面,双方同意加强投资促进和便利化合作,简化投资审批程序,建立一站式投资中心,创造稳定透明便捷的投资环境。在经济技术合作方面,双方商定在农业、信息、交通等 10 多个领域深化合作,并把跨境电子商务作为新议题纳入合作范畴,进一步拓宽了自贸协定升级领域。《议定书》的签署将为双方经济发展提供新的助力,推动实现 2020 年双边贸易额达到 1 万亿美元的目标,并将促进《区域全面经济伙伴关系协定》的谈判和亚太自由贸易区的建设进程。

除双边自贸协定外,中国还积极推进多边自由贸易框架。中日韩自贸区谈判 2012 年 11 月正式启动,迄今已举行了 8 轮谈判。2015 年 9 月下旬,中日韩自贸区第八轮谈判首席谈判代表会议在北京举行。第九轮中日韩自贸区谈判于 2015 年 12 月在日本举行。

在数量急剧增加的同时,20 世纪 90 年代之后的 RTA 调整的范围也日趋广泛,内容也变得日益复杂,从关税措施到非关税措施,从边境措施到境内措施,从货物贸易到服务贸易,从单纯贸易到贸易加其他管理规范全面放大;RTA 协定主体多元,世界上大多数国家都有介入;从涵盖的区域上讲,有相邻的 RTA,也有跨区的 RTA。

那么,20 世纪 90 年代后期以来的 RTA 为何如此繁盛,为何出现激增且近乎处于失控状态呢?对于这一问题,不同学者有不同见解。应该说,原因是多重的和交叉的。

一般而言,各国关注和参与 RTA 的缘由有:第一,多边贸易法律准生 RTA 且监管宽松(这在本文的后面将有论析);第二,RTA 对内部成员方会产生贸易创造和贸易转移两大效应,有经济福利;第三,RTA 还可用于非经济目的(又称政治和国际关系动因)。

可以说,通过 RTA 所要寻求的经济利益是明显可见的,但 RTA 背后的政治动机却是很复杂的。关于 RTA 迅速发展的政治动因,根据英国爱丁堡大学政治学教授乍得·达姆罗(Chad Damro)先生的研究,大概有 7 个方面。第一,防止和避免国

家在国际经济和政治往来中处于边缘化状态。该动因的内涵是，相关国家参与 RTA 是因为它们担心被重要的国际经济及政治发展体制所遗漏或边缘化。通常，政治影响较弱，地理位置偏僻，经济上不具强势也不完全自主独立的国家更容易产生边缘化心态。第二，通过经济手段，维护国家安全，促进和平相处。人们认为，欧盟的起源和发展、东盟的建立、南部非洲发展共同体的建立、南方共同市场的建立、安第斯共同体的建立和海湾合作委员会的建立都属于运用经济一体化手段将成员凝聚在一起，寻求共同发展，并维护地区安全，实现和平相处的例证。第三，应对非传统的安全威胁——“新安全威胁”。称之为“新安全威胁”的表现多种多样，包括环境破坏、非法移民、非法洗钱、有组织犯罪、毒品走私和国际恐怖主义等等。这些“新安全威胁”的“新颖性”并非意味着它们是刚开始出现的，而在于它们同传统安全威胁一样，现在也被各国视为引发国家动乱的重要因素。第四，增加国际谈判中杠杆性影响。作为国家参与 RTA 的动因之一，提升国际谈判影响力主要指加强区域成员国（特别是发展中国家）对外，包括对跨国公司用同一种声音说话的能力。第五，丰厚和固化国内贸易政策改革。通过区域贸易协定，可保持政策的稳定性，使得未来政府难以做出推翻支持自由贸易的既往决策。不仅是发展中国家，发达国家和经济转型国家也可能由于类似的原因寻求区域贸易协定，将参与 RTA 视为巩固经济贸易改革以及与外国投资者建立信任关系的方式。第六，迎合国内选民的利益追求。RTA 保证了补偿性关税减让并且确保较之单边自由化条件下经济和投资双向性或多向性。国内居民，尤其是国内商人和商人团体自然赞成和欢迎 RTA，乐意政治家向他们提供 RTA 及其中的商业机会。为迎合国内选民（无疑包括广大的商人和产业工人）的利益追求，基于国内对互惠利益的需要，政府就会积极寻求 RTA，把 RTA 作为迎合国内选民利益的方式，美国和加拿大政治家在北美自由贸易协定签署过程中的努力和其后获胜大选是一个有力的证明。第七，根据贸易外交的回报程度，科学合理地利用政府资源。各国政府的资源是有限的，需要科学合理地利用，因此各国政府决定在何处利用这些资源时会倍加注意（Bartels and Ortino, 2006）。应当指出，关于 RTA 迅速发展的 7 个政治动因只是学者的梳理，实践中各国在这方面的表现更是各有千秋（陈立虎，2014）。

除一般原因外，20 世纪 90 年代后期以来区域贸易优惠安排协定激增还有 4 个特别原因：第一，大国主导和推进。这主要表现在美国从反对区域贸易优惠安排到支持区域贸易优惠安排的态度转变。美国在谈判 GATT 时曾强烈反对违反最惠国待遇的做法，而在看到其他国家缔结的区域贸易优惠安排协定实现了这些国家在 WTO 体制下无法实现的贸易目标时，也转而采用、推进甚至主导区域贸易优惠安排协定（如 TPP、TTIP 和 TISA）。第二，多边体制运作乏力。众所周知，GATT/WTO 自身的制度存在缺陷，改革缓慢甚至停滞。为应付多边贸易体制停滞不前的情况，许多国家未雨绸缪，转向区域贸易优惠安排。从现有的 RTA 法律机制来说，WTO 关于 RTA

的立法和执法两方面都不无问题。在立法上, GATT 第 24 条对 RTA 设立标准的规定存在相当严重的漏洞和语意不明; 在执法上, GATT 缔约方对 RTA 一直软弱和容忍, 虽做过审查, 但都不严格。第三, 自 20 世纪 60 年代起, 发展中国家也开始发展区域经济一体化, 并在 70 年代取得明显进步。但在 80 年代, 受国内经济萧条的影响, 许多发展中国家无暇顾及区域经济一体化, 使得当时的发展中国家之间的区域经济一体化基本上处于停滞状态。20 世纪 90 年代以来发展中国家原有的一些 RTA 得以恢复和升级, 同时又涌现出一批新的区域经济一体化组织。伯纳德·霍克曼和迈克尔·考斯泰基认为, 许多发展中国家“区域一体化安排”不断升级(中国—东盟的升级版自贸协定的达成也是一例)也导致优惠区域安排的数量迅速增多(Weiss, 2007)。第四, 非成员方的特定的政策反应也是导致区域贸易协定激增的原因之一。伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基指出, 面对 RTA 的建立及其不利影响, RTA 第三方(非成员方)可能有 5 种政策反应的选择(霍克曼和考斯泰基, 1999)。RTA 第三方的第一种政策反应是为减轻区域贸易一体化对他们所带来的不利后果, 而参加或推进多边贸易自由化。第二种政策反应是寻求加入现有的区域贸易协定。第三种政策反应是寻求与区域贸易协定的成员达成优惠贸易安排。第四种政策反应是为抵御其他区域贸易集团的对外歧视性, 第三方寻求建立区域贸易协定(多米诺骨牌现象)。此外, 让自身制度趋同也是 RTA 第三方可能采取的一种政策反应。在上述 5 种政策反应之中, 如非成员方采取第三种和第四种政策反应, 无疑会助推区域贸易协定的激增(李双元等, 2004)。

不可否认, 大量迅速增加的 RTA 的签署和实际运作为发展区内贸易和促进世界贸易自由化是有积极影响的, 也为 WTO 多边贸易制度的发展提供了一定的经验和基础(李双元等, 2004)。今天, RTA 已被人们称为是多边贸易规则进一步发展、世界贸易进一步自由化先行先试的“铺路石”。投资、环境、劳工和竞争等是 WTO 多边谈判计划纳入而未成功纳入的议题。对于这些议题, 世界上已存在相应的国际法规范, 但适用范围和适用方法不同, 彼此之间难以协调适用。而许多的 RTA 集这些议题于一身, 并明确各议题规则间的相互关系, 协定方基于同一个协定承担多种义务。^①这就为全面地综合处理与国际经贸相关的多方面关系提供了良好的国际综合治理的法律框架(韩立余, 2015)。与此同时, 我们不能不看到 RTA 的发展对于 WTO 的前行也带来了“绊脚石”的影响, 不能不看到 RTA 的发展对于 WTO 的负面法律影响。虽然不少 RTA 高举自由贸易的旗帜, 总体上并不公然背离和否定多边贸易体制的条款, 但在深化或拓展 WTO 议题的过程中, RTA 还是有可能对多边贸易法律和 RTA 第三方造成负面的影响(薛荣久和杨凤鸣, 2013)。

RTA 的发展对多边贸易的负面法律影响有 3 个方面的表现。

^① 2015 年 10 月 5 日达成的 TPP 贸易协定不仅规定取消或降低商品关税和非关税措施, 还涵盖投资自由化条款、竞争政策、技术贸易措施、食品安全要求、知识产权保护、政府采购准则、环境保护条款和劳工保护标准等。

第一, WTO 的多哈谈判虽耗时多年,但基本上仍无建树。虽然 2013 年底 WTO 巴厘岛会议期间达成了贸易便利化协议。经过努力,该文件在 2014 年底得以通过,但影响不大,不属于贸易自由化方面的实质性进步。相比来说,RTA 数量多、范围广、内容丰富。2015 年 10 月 5 日,美国、日本、澳大利亚等 12 个国家成功结束“跨太平洋战略经济伙伴协定”(TPP)谈判,达成 TPP 贸易协定。该协定以体量大(30 章)、覆盖广和标准高引领全球贸易和投资规则的重塑。TPP 不限于陆地相邻国家,包括美日在内的 TPP 成员涵盖了亚洲、大洋洲、拉丁美洲和北美洲;而传统国际自贸区往往是陆地相邻国家、经济规模相当、发展水平接近的经济体之间的合作。TPP 谈判议题超过了 WTO 的覆盖范围,体现为不仅要求在货物贸易和服务准入方面的全面放开,还要求在竞争政策、国有企业、政府采购、环境标准和劳工标准等议题上实行交易规则的高度一致。TPP 标准高,设计精细。它对国企规制作出了明确规定;对知识产权的保护更强、期限更长;其规定还涉及国内治理措施(行政透明和反腐败)。^①我们可以清楚地看到,RTA 当下的发展势头明显强于 WTO,且大有局部替代 WTO 多边贸易体制之势。RTA 的这种发展态势明显地损害了多边贸易秩序的公信力,影响了 WTO 在国际贸易治理中的应有地位。

第二,一般而言,因为成员数目少,RTA 比全球性协定易于协商和实施。同时,RTA 亦可被国家用来作为均衡利益,使参加国结构合理化,在多边贸易谈判前就提升谈判效率进行试水的方式。在 RTA 和多边贸易自由协定两个场合,基于政府资源的有效性,国家更倾向于参与 RTA。当成员方将主要精力投入到 RTA 时,它们的外贸政策重点和它们所有的贸易外交和贸易谈判资源无疑也会转向 RTA。这也说明,RTA 的迅猛发展可引发 WTO 成员方在推进全球贸易自由化的大业中注意力的涣散和迁移,导致 WTO 机制的后续工程进展缓慢,使 WTO 面临被边缘化的危险(郑玲丽,2008)。

第三,RTA 的激增实际上也在一定程度上损及多边贸易法律原则。对于贸易自由化原则,RTA 背离实现全球开放和全球自由化的宗旨;对于贸易平等原则,RTA 使其非缔约方(又称 RTA 的第三方)遭受歧视,多边贸易法律平等原则有名无实;对于贸易便利原则,RTA 的繁多生成进而引发的意大利碗面问题无疑增加贸易行政执法成本和难度。另外,RTA 是对最惠国待遇原则的偏离与侵蚀,引发越来越严重的全球贸易条约规则的碎片化。这种规则的碎片化主要体现在 RTA 通过对 WTO 现有规则的修正以建立自身独特的规则体系。许多 RTA 在使用 WTO 多边贸易规则和法律概念的同时,又推出新的特有的规则;在使用 WTO 法律上的概念时,也并非秉承原义,而是各取所需,标配不一,突出表现在原产地规则和贸易救济规则的不协调和不统一。日益加重的贸易规则的碎片化现象,无疑有损于国际贸易法的统一与和谐(刘敬东,2015)。

此外,在 RTA 场合下,发展中国家由于被配置或分割在不同的区域安排中,

① 姚润萍.[EB/OL].2015,新华网.http://news.xinhuanet.com/politics/2015-11/03/c_128388382.htm. [2015-12-11].

而相当一部分 RTA 由大国和强国主导，导致发展中国家话语权和利益保护程度都会减弱。

RTA 的发展对 RTA 第三方的负面法律影响主要是指在 WTO 成员之间造成歧视和贸易转移。RTA 是以“区域优惠贸易安排”为特征的，实行“谁参与，谁受惠”，确保 RTA 的成员在区内市场竞争中处于优势地位。但是，RTA 的优惠仅为协定方的产品和经营者所独享，对于非协定方的产品和经营者来说，具有明显的歧视性。RTA 内部的优惠并不给予区域外的国家或地区，从而使其对区域外的非成员国的贸易额减少，对区域外的国家产生了一定的消极影响，表现出其排他性的特征。非 RTA 成员因享受不到特定区域贸易优惠，而且受到严格的原产地规则的限制和服务与服务商的国籍要求，因而就要丧失本可拥有的贸易和投资机会，贸易利益无疑受到损害。

RTA 第三方遭受的这种损害分为两类，一是显性损害，即 RTA 直接违反 WTO 的协定，或违反 RTA 的法定条件——GATT 第 24 条第 4 款和第 5 款。目前尚无这种 RTA 对于多边贸易规则的明显冲突和违反。从立法上讲，对于显性损害，GATT 第 24 条也设置了补偿规则。二是隐性损害，现在要关注的是 RTA 第三方遭受的隐性损害，即 RTA 激增致第三国的损害并非直接冲突或直接违反 WTO 所导致的，但 RTA 激增的实际结果背离和损害了 WTO 的公平内涵、价值追求、制度权威和第三方的福利（条约利益）。

四、关于 RTA 的发展所致负面法律影响的补救

对于 RTA 给多边贸易法律和 RTA 第三方造成的负面影响如何补救，WTO 的规定是有缺漏的。WTO 争端解决机制也未作出积极反应。我们认为，WTO 法律的原则是多样的，各种原则都要遵循和落实，包括贸易自由化原则、公平竞争原则和统一原则以及赋予发展中国家优惠的原则。基于这种理念，对于 RTA 的发展给 WTO 和 RTA 第三方所带来的负面法律影响，我们应当重视，采取预防措施和相应的补救举措。

（一）坚持 RTA 与 WTO 之间“是互补而不是竞争”的理念。WTO 成员方、RTA 成员方、CRTA（区域贸易协定委员会）和 CTD（贸易和发展委员会）都应当坚持 RTA 与 WTO 之间“是互补而不是竞争”的理念，积极主动，通过实践积累正确处理 RTA 和多边贸易体制两者之间关系的经验。RTA 和多边贸易体制不是拼杀对手的关系，是各自独立又相互影响的，是各有所长和互为补充的。WTO 的法律影响是全局和长期的。RTA 只能提供有限成员间的更多自由化安排和更高标准安排。WTO 成员要努力使 RTAs 的发展符合 WTO 的原则和制度，并与 WTO 的发展协调一致。RTA 的发展不得减损非 RTA 成员的现有贸易利益；对非 RTA 成员不得产生潜在性损害；不得影响发展中国家的优惠利益；不得影响 WTO 中“贸易加其他”问

题及其制度的进展水平。

(二) 用改善多边体制的方法“融化”掉区域集团的歧视因素。乌拉圭回合的成就已经表明:随着 WTO 多边贸易体制对于全球贸易自由化的继续推进,它很可能把许多区域集团中带有歧视性的特惠制“融化”掉或使之在不同程度上多边化(李双元等,2004)。不过,这里的“融化”方法不是让 WTO 去一味地迁就 RTA 的发展。在当今的国际贸易治理机制中,无论是从治理成本还是从权威角度看,WTO 的主导地位不可置疑。就成员而言,WTO 成员的代表性是 RTA 无法比拟的。从机制上看,WTO 争端解决机制和政策评审机制也是 RTA 无法与之比拟的。

(三) 众所周知,WTO 机制正面临着更新发展理念、改革决策方式、提高透明度等方面的重大挑战。在规则制定方面,WTO 也需要做出新的努力。就 RTA 的管理而言,WTO 应尽快完善立法,明确和细化 GATT 第 24 条、《谅解》、GATS 第 5 条和 1979 年《授权条款》关于 RTA 的准生条件和程序规则,使 RTA 的发展和 RTA 的审查走向理性和科学的轨道(Kim,2012)。GATT1994 第 24 条之中的“大体上”、“总体上”和“总体水平”等表述都是很模糊的,极易引发争议。WTO 立法机构要对 WTO 中适用于 RTA 设立的条款进行重新定义,或者对含义模糊的指导性条文表达予以澄清,让 WTO 各成员方有一个统一明确的参照标准。

(四) 强化 RTA 审查机制的约束力,并推动其与 DSB 机制联动运作(陈立虎,2015)。关于 RTA 的审查机制,WTO 已付出诸多努力,这表现在 RTA 审查机构的建立、成员方通知 RTA 的标准格式的制定和 RTA 审查流程的设置。WTO 于 1996 年成立了区域贸易协定委员会(CRTA),由其对各种区域贸易协定进行专门审议。WTO 总理事会于 2006 年 12 月 14 日通过《关于〈RTAs 透明度机制〉的决议》(以下简称“《决议》”),其中规定由贸易与发展委员会(Committee on Trade and Development,CTD)负责接受依据授权条款订立的 RTAs 的通报,并就其是否符合授权条款相关内容进行磋商(consultation)。现在的问题是如何就 RTA 建设一个可操作性的约束与合作机制。目前审查 RTA 的两个委员会(CRTA 和 CTD)对 RTAs 的审查实际上是一种“软”机制,并不像 WTO 争端解决机制的运作那样具有强制性和硬约束。就争端解决机制而言,《谅解》和 GATS 都明确规定就 GATT 第 24 条和 GATS 第 5 条产生的争端,均可诉诸 WTO 争端解决机制。然而,尽管《谅解》第 12 段和 GATS 都规定成员可就实施 GATT1994 第 24 条关于 RTA 的任何事项援引争端解决机制,但目前还没有出现由争端解决机制直接裁定 RTA 与 WTO 规则一致性的案例。在 1996 年“土耳其纺织品案例”中,审案专家组称“争端解决专家组可否评论 RTA 协定是否符合 WTO 规则是可争论的一个问题”,而上诉机构则回避了这一问题。我们认为,RTA 的审查实际上是一个联动的法律安排,我们可以采取多维考虑,特别是在《谅解》和 GATS 的条文尚存模糊以及司法缺位的态势下,审查 RTA 的两个委员会与争端解决机制和贸易政策审议机制应就 RTA 的合规性认

定建立必要的监督方面的联系。

(五) 将 RTA 的建立不得显性损害第三方,同时要尽量兼顾 WTO 的目的和宗旨并减少隐性地损害第三国权益这些内容,作为一个法律原则在 GATT 第 24 条中规定下来。^①目前,RTA 在全世界蓬勃兴起,实际上已成为一种新型的贸易保护手段。很明显,这种区域保护具有隐蔽地保护区内成员贸易市场的功能,而 WTO 在立法上和实际上的宽容在客观上为这种区域保护大开方便之门(任勤,2008)。许多区域经贸组织正通过新贸易壁垒,包括技术壁垒、环境壁垒和社会壁垒,堂而皇之地行贸易保护之实。因此,WTO 体制有必要在现有的调控 RTA 的规则体系之外增加规定,第三方可以针对 RTA 对其造成的隐性损害要求补偿或提起非违法之诉(张平和张晓通,2013)。WTO 本身认可 RTA 的存在及其对非成员方的歧视,换言之,区域安排对于第三方的歧视是合法的,合乎 WTO 的现有立法。在此种法律环境下,允许第三方对隐性损害要求补偿或提起非违法之诉,尤其要赋予在第三方面临明显的严重损害时的索偿权,这也是合理合法的,也不影响既有区域安排的存在和发展。非违法之诉的最终目标不是撤销有关措施,而是实现双方满意的调整。在非违法之诉场合下,WTO 提供的救济通常就是补偿(郭瑜,2006)。由于非违法之诉属于一种例外的救济,应当慎用,作为损害事实的 RTA,应是带来明显而严重并引发广泛损害的 RTA。

(六) 要细化 RTA 的建立对第三方所致负面影响的评价,WTO 秘书处对此要付出更精细的投入,从而为受影响的第三方的维权提供依据和方便,也有利于 WTO 各成员方的利益得以平衡发展。在现行 RTA 审查机制下,最为重要的(环节)事实性报告是由 WTO 秘书处准备和提供的(许多,2012)。因此,要求 WTO 秘书处在报告中科学地反映和评价 RTA 对第三方所致负面影响不仅是合理的、可行的,而且有助于对 RTA 进行后续监管。

此外,对于 RTA 的第三方而言,作为一种自我补救,建立和发展国内自由贸易园区也有助于减少 RTA 的发展所带来的负面影响。建立国内自由贸易园区,主动对接 RTA 之下的义务性和鼓励性贸易开放准则,不仅可以增加国家的经济贸易利益,还为以后融入 RTA 提供了实验地。所以,面对国际贸易的新形势,中国以全面发挥多边贸易体制、区域贸易体制和国内自贸区机制的作用作为融入国际贸易治理的法律战略是十分正确的。中国应在已经建立的 4 个自由贸易园区实践的基础上,制定统一的、顶层设计的、标明确的国家自由贸易园区立法,建设更多的自由贸易园区,把自由贸易园区办得更更有水准和更有成效。

参考文献:

[1] [奥地利] Weiss, Friedl. 自愿结盟:世界贸易中多边主义与区域/双边安排的对垒[J]. 国际经济法学刊,

^① 按《维也纳条约法公约》第 41 条,多边协定各方如在相互之间修改协议义务,应满足下列条件:第一、这种修改由多边条约所允许;第二、这种修改未被多边条约所禁止,并且这种修改既不会影响第三方在多边条约中的权利义务,也不损害整个多边条约目的和宗旨的有效实现。

- 2007, (3).
- [2] [英]伯纳德·霍克曼, 迈克尔·考斯泰基. 世界贸易体制的政治经济学[M]. 刘平等译. 北京: 法律出版社, 1999.
- [3] 陈立虎. RTA发展的政治动因及其对中国的启示[J]. 法治研究, 2014, (6).
- [4] 陈咏梅, 李贞菲. 多边条约对RTA的法律限制破解[C]. 中国法学会世界贸易组织法研究会. WTO与中国论坛年刊. 北京: 知识产权出版社, 2015.
- [5] 郭瑜. 国际贸易法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [6] 韩立余. 正确理解自由贸易协定的性质[N]. 中国社会科学报, 2015-06-10.
- [7] 李双元. 世贸组织规则研究的理论和案例[M]. 北京: 人民法院出版社, 2004.
- [8] 刘敬东. 多边体制VS区域性体制[J]. 国际法研究, 2015, (5).
- [9] 罗昌发. 国际贸易法[M]. 台湾: 月旦出版社股份有限公司, 1996.
- [10] 任勤. WTO框架下的贸易保护问题研究[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2008.
- [11] 石广生. 中国加入世界贸易组织读本(二)[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [12] 王希等. 非关税壁垒探析及其法律应对[J]. 江苏法学研究, 2013, (4).
- [13] 许多. 论WTO区域贸易协定透明度机制的不足及其完善[J]. 南京大学学报, 2012, (5).
- [14] 薛荣久, 杨风鸣. 跨太平洋伙伴关系协定的特点、困境与结局[J]. 国际贸易, 2013, (5).
- [15] 薛荣久, 杨风鸣. 国际经贸规则续构热潮与中国应对[J]. 国际贸易, 2014, (12).
- [16] 张克文. 关税与贸易总协定及其最惠国待遇制度[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1993.
- [17] 张平, 张晓通. 美欧构建跨大西洋自贸区有关情况及应对[J]. 国际贸易, 2013, (7).
- [18] 郑玲丽. WTO关于区域贸易协定的法律规范研究[M]. 南京: 南京大学出版社, 2008.
- [19] 朱廷珩等. 国际贸易前沿问题[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012.
- [20] WTO秘书处. 认识世界贸易组织[M]. 符荆捷译. 北京: 中国商务出版社, 2011.
- [21] Bartels, Lorand, Ortino, Federico. Regional Trade Agreements and the WTO Legal System [M], Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [22] Kim, Long Bum. Dual WTO Notification of RTAs with Non-Reciprocal Trade Liberalization [J]. Journal of International Economic Law, 2012, 12.

On the Prevention and Remedy of the Negative Impact by RTA on WTO

CHEN Li-hu

Abstract: Regional closer economy integration is recognized according to GATT1947. Because of different consideration, with varied forms and large quantity, RTA has rapidly increased in number. RTA is giving positive effect to the WTO. In the meantime, RTA brings about negative impacts on the status, rule development and enforcement of the WTO system. We should make efforts in and outside the WTO and take reasonable preventive measures and remedy in order to conciliate the development of RTAs and the WTO and protect the lawful benefits of the third party of RTAs. In the author's opinion, China is carrying out "One Belt and One Road" economic strategy, it is useful and necessary to construct FTZs in Mainland China for the national interests and China's trade law project.

Key words: RTA; rapid increase; negative impact; prevention and remedy

(责任编辑: 金孝柏)