

世界贸易组织成员 义务的产生机制及义务承担

史树林

摘要 WTO成员之间的关系建立在相互承担义务的基础上,由于WTO义务产生机制的特殊性,各成员承担的义务是不同的,承担WTO义务对各成员的影响也是不同的。本文分析了WTO义务产生机制的特殊性,讨论了中国加入WTO后可能会受到的直接和长远的影响。

关键词 WTO 义务 产生机制 影响

世界贸易组织(以下简称“WTO”)是当今世界上最大的、独立于联合国的全球性经济组织。世界上大多数国家都是该组织的成员,我国为“复关”和“入世”已进行了长达十余年的努力,在1999年11月15日同我国最重要的贸易伙伴美国达成了双边贸易协议,越过了“入世”的最大障碍。“入世”意味着我国将溶入统一的世界贸易体制,企业不仅将面对外来企业和商品、服务的更直接、更激烈的竞争,同时也会获得商品、服务的对外输出以及跨国发展的良好机遇。WTO的作用建立在各成员方均对所有其他成员承担义务的基础上,我国“入世”申请的过程就是一个确定我国对WTO成员承担多大义务的过程,我国坚持以发展中国家的身份加入WTO,表明我国只能承担发展中国家应当在WTO中承担的义务。那么WTO成员的义务到底是如何确定的,如何承担义务,以及承担义务将给我国带来什么影响呢?本文对这些问题做一些探讨。

一、WTO成员义务产生的两种机制

—— 多边贸易谈判和双边贸易谈判

1. WTO的义务主体

根据该国际组织的性质和宗旨,加入WTO的只能是独立的关税区(Separate Customs

Territory)。主权国家的市场通常是统一的,关税制度也是统一的,所以有权加入WTO的主要是国家。除国家以外,其他独立关税区也可以加入WTO。因此,WTO与联合国等其他国际组织不同,它不是国家间的组织,也不是体现国家主权的政治组织,参加者的称谓不是缔约国而是“成员”^①。

2. 多边贸易谈判

WTO的所有成员共同制定WTO制度和国际贸易规则的过程称为多边贸易谈判。按照WTO全体成员的意愿,多边贸易谈判不定期地举行。在GATT时代已经举行了八个回合(Round)。1999年12月在美国西雅图举行的则是新一轮多边贸易谈判。这种谈判的时间通常难以预定,有时能持续数年,例如上一轮谈判——“乌拉圭回合”谈判持续了八年多(1986—1994年)。

多边贸易谈判通常确定成员的一般性义务。例如,规定各成员相互给予无条件的多边最惠国待遇是所有WTO成员的义务。这项义务不仅在《关税及贸易总协定》中有规定,而且在《服务贸易总协定》和《有关贸易的知识产权协议》中也有明确规定。无条件多边最惠国待遇构成了WTO成员义务的基础,也是双边贸易谈判产生普遍效力的前提。

由全体成员参加的多边谈判为WTO全体成

收稿日期:1999-12-14

作者简介:庞永红,史树林,中央财经大学法律系,副教授。北京:100086

员制定了许多共同遵守的规则,例如 GATT“乌拉圭回合”谈判“一揽子”通过了十五项议题所产生的所有协议和规定^②,形成了国际贸易新体制。这一新体制包含了 GATT 的主要规则,延续到 WTO。

通过多边贸易谈判形成的 WTO 成员义务具有以下特点:

①属于一般性义务,通常在成员之间没有差别,需要各成员共同遵守。例如多边最惠国待遇,各成员不得未经协商单独对其他成员采取诸如反倾销等措施,出现贸易争端后有关成员应当接受 WTO 的裁决等等。

②制定、修改和取消成员义务的决策方式多元化。WTO 的决策方式灵活实用,它继续采用 GATT1947 以来形成的一致通过(by consensus)的决策方式惯例,其条件是没有其他决策方式的规定。当无法达成一致通过时,则采用投票(by voting)方式决定。在部长会议和总理事会表决中,每一 WTO 成员只有一票表决权,但欧盟中的每个国家都有一次表决权。除非另有规定,投票以简单多数通过。WTO 部长会议和总理事会对多边贸易协议有解释权,但任何解释的通过都必须经四分之三多数票同意。成员可以撤回对多边贸易协议的义务,但必须经部长会议四分之三多数的同意,并且只能是暂时撤回。

③有不同义务类别。WTO 多边谈判所产主的义务可分为三类:发达国家的义务,发展中国家的义务和最不发达国家的义务。经济发达成员严格承担 WTO 义务,发展中国家可以得到一定的便利,最不发达国家在承担义务方面受到特别照顾。从现实情况看,WTO 成员大部分是发展中国家或地区,如何落实“便利”仍然是 WTO 的一大课题。

3. 双边贸易谈判

在 WTO 中,任意两个成员之间就特定商品或服务举行谈判并达成协议的过程称为双边贸易谈判。双边贸易谈判是确定 WTO 成员承担具体义务的主要方式。这类谈判通常在特定商品或服务的主要供应国之间进行,谈判的成功往往是谈判双方相互让步的结果,例如做出某些进口商品关税降低的承诺,允许对方某些服务进入本国市场等等。

按照有关多边贸易协议的规定,双边谈判做出的承诺应记入各自的“关税减让表”或“服务承诺表”中^③,作为成员特定的义务确定下来,双边贸易谈判的意义在于,谈判的结果不仅对双方有约束力,而且对其他 WTO 成员自动有效。这就是说,在

双边谈判中向对方承诺的成员同样对所有其他成员承担了同样的义务。双边贸易谈判往往同多边贸易谈判同期进行,即在“回合”谈判期间进行。现行 WTO 贸易体系中的优惠,主要是通过大量的双边贸易谈判逐渐形成的。我国在申请加入 WTO 的过程中,要与几十个 WTO 成员分别进行双边贸易谈判(达成结果后方能进入“入世”表决程序),就是为了适应 WTO 已达到的成员间相互承诺的标准的需要,也是“入世”的“门槛”。

WTO 的双边贸易谈判有以下特点:

①用以确定各成员的具体义务。每一成员各自有不同的国情,在实行开放市场的具体措施方面不可能有完全一样的规定,有些成员在这方面开放的多一些,在另一方面少一些;另一些成员则可能相反。为协调成员间的利益关系,使各成员都能承担与其利益相符的义务,主要供应者之间的双边贸易谈判是最好选择。

②使各成员的义务产生差异。通过双边贸易谈判,各成员的“关税减让表”和“服务承诺表”不断增加内容。各成员按照自己的承诺对其他成员承担义务,由于承诺不同,各成员承担的具体义务也不同。任何 WTO 成员如果认为自己与某个成员间有需要解决的贸易问题,都可以提出双边谈判的要求,其结果是各成员在“表”中承诺的义务,都达到其他成员可以接受的水平,从而形成 WTO 各成员承担具体权利义务的统—。

③各成员共享谈判结果。在 WTO 多边最惠国待遇的规则下,双边贸易谈判产生的权利对所有其他成员有效,即双边谈判的结果不仅对谈判双方有约束力,而且对其他 WTO 成员自动有效。^④这一机制能够避免同一议题上的重复谈判,提高了效率,使 WTO 各成员节省大量的人力物力,有效减少 WTO 成员间的贸易壁垒,提高自由贸易的水平,使 WTO 成员间能够在较平等的基础上自由竞争。

④使国民待遇规则得以落实。WTO 要求成员相互给予国民待遇,^⑤但国民待遇的程度要由双边贸易谈判来决定。例如在服务贸易方面,如果一成员不在市场准入方面进行承诺,其他成员根本无法进入该成员的服务市场,更谈不上国民待遇。

二、WTO 义务的承担

WTO 义务的承担者是各 WTO 成员,但他们对于不同义务有不同的承担方式。对于一般性义务,

规则要求各成员要修订本国的有关管制国际贸易的“措施”,^⑥使各种有约束力的国内规定符合 WTO 的规定。这就是说,WTO 一般性义务的基本点放在了各成员的国内规定上,诸如 GATT1994、GATS 等一般性规则都将各成员的国内“措施”作为调整对象,要求各成员逐步开放国内市场,减少关税和非关税贸易壁垒,加强对知识产权的保护力度等等,即要求各成员对内部法规不断修订、完善和落实。在这种情况下,各成员修订国内法是为了履行对 WTO 承担的义务,必须要达到 WTO 规定的标准。因此在涉及国际贸易方面(包括货物贸易,服务贸易和技术贸易),立法已不仅仅是国内立法机构的一种主权行为,而且是履行国际义务的具体体现。如果 WTO 成员未遵守 WTO 规则修订或完善本国的有关法规,将承担国际责任。对于记录在“减让表”和“承诺表”中的具体义务,也要由各成员通过具体的安排或措施加以落实。如果属于政府权限内的,由政府做出决定来落实,例如降低关税,放宽许可证的发放,减少甚至取消政府补贴等;如果必须立法或修改法律,则由立法机关及时立法或修改现行法律,例如根据中美达成的双边协议,一旦中国加入 WTO,美国就应当取消每年审议给予中国最惠国待遇事宜的法令。

WTO 成员的法人和公民不承担 WTO 义务。这也就是说,一成员内的企业或个人与另一成员的企业或个人进行贸易时,仍然根据“意思自治原则”或有关国家法律的规定适用某国的国内法或国际公约。但 WTO 对企业或个人的作用是间接的和最终的,它通过作为 WTO 义务承担者的成员政府履行义务加以实现。WTO 各成员为履行 WTO 义务而形成的规则只适用于各 WTO 成员企业或个人以及政府之间的贸易,不适用于成员与非成员之间的贸易。所以,企业或个人虽然不是 WTO 义务的承担者,但却是遵守 WTO 义务结果的承受者。

三、承担 WTO 义务对我国的影响

WTO 成员为了对其他成员履行所承诺的、日益扩大的义务,需要不断修订和完善本国的“措施”。因此,受 WTO 义务直接影响的是各成员内部与国际贸易有关的政策、法规和制度以及执行此类政策、法规的政府机构。我国一旦加入 WTO,就意味着制定和执行有关国际贸易的法律和政府管理规则已不仅仅是我国的内部事务,而且是在履行

WTO 义务。我国地域广阔,法制化程度不高,国民甚至有些政府部门的法制观念不强,这些都会成为我国履行 WTO 义务的障碍,目前特别需要解决的问题是法制的统一问题和地方保护主义问题。

1. 法制统一问题

从法理上和社会制度的要求上讲,我国的法制应当是统一的,但在实际中,具有法规性质的、有约束力的规定之间发生冲突并不罕见,包括有:人大立法与政府行政性规定之间的冲突,政府部门之间由于管理权的重叠而引起的各自管理规定之间的冲突,全国性法规和地方性法规之间的冲突以及地方性法规之间的冲突等等^⑦。这些冲突影响到我国法制的统一,成为履行 WTO 义务的障碍。

2. 地方保护主义问题

地方保护主义分割统一的市场,保护落后,限制竞争,不利于社会主义市场经济的发展,早为国家和政府所反对和禁止,但在实际中禁而不止,成了一种顽症。其原动力是地方利益和责任之间的不平衡,即搞地方保护所得利益(以牺牲整体国家利益为代价的地方局部利益)大于可能(仅仅是可能)承担的责任。我国一旦加入 WTO,地方保护主义的危害将扩展到我国承担国际责任。

由此可见,WTO 义务直接影响的是我国的各级政府及其部门。政府观念的转变和政府职能的转变显得尤为重要。在 WTO 体制下,政府必须强化服务功能,改变过去那种重管理轻服务的观念。因为在统一的贸易体制下,外来的竞争压力将越来越大,国内企业将需要政府提供更多的便利和支持以增强竞争力,政府也必须以全力为本国企业提供服务为己任(许多国家早已这样做了)。这将是一项艰苦的工作,因为我国传统上政府即“衙门”的思想根深蒂固,政府承担的主要职能也一直是管理职能。“入世”后,影响我国企业竞争力提高的最大障碍可能来自政府而不是来自企业本身,政府部门特别需要更新观念,深化改革。

而从长远看,由于 WTO 成员对其他成员履行所承诺的每一项义务,都影响到其国内“措施”,^⑧因此这种影响将是广泛而深远的。首要影响就集中在这两项:一是国内市场不断扩大开放,二是贸易“壁垒”不断被拆除。

承担 WTO 义务对成员内部社会的影响已达到空前的水平。在 GATT 时代,最初只限于降低关税,影响到有形贸易;后来在“东京回合”中增加了反倾销、反补贴等内容,影响到的仍然是有形贸易。

WTO成立后,贸易领域扩展到诸如知识产权等无形贸易以及服务领域,甚至延伸到投资领域,^①于是承担WTO义务使成员受到的影响就不仅仅是工业企业,而是各行各业。譬如就我国而言,一旦入世,除给我国工业企业带来巨大压力外,农产品贸易市场的开放将使我国农业经济发展面临挑战,同时还影响到服务市场、金融业、旅游业、交通运输业、通讯业、商业和劳动力市场,影响到资本的输入和输出,影响到消费市场和国家管理社会经济的方式等。当然,利用对等义务关系,我国经济也将拥有对外扩张的便利条件,企业可以更方便地跨国发展,我国和其他成员国间也会形成越来越紧密的相互渗透关系。入世将会给我国带来一场经济领域的革命,推动思想意识领域的变革,带动社会的整体进步。

当然,入世对我国来说,有利有弊,但由于WTO义务产生机制的特殊性,这种利弊应是平衡的。入世使我们面临挑战,也给我们带来机遇。入世

初期,有些行业及其企业受到外来企业和产品的强烈冲击,利益会受损,但我国的企业可以利用机遇扩大出口,并通过改革,开拓进取,提高竞争力,最终在国际经济大潮中立足和发展,因此从长远看,利大于弊。

履行WTO义务就意味着加入了世界贸易体制。从本质上讲,WTO成员的义务属于必须遵守的国际法义务,而且履行WTO的义务比履行其他的国际法义务更具复杂性和挑战性,这些义务不仅有一般性的义务,而且有许多具体的承诺。承担WTO义务的结果最终影响到国内企业的生存和发展,但受到直接影响的是政府,政府必须使本国的经济制度符合WTO的要求,而且一旦加入WTO,企业会面对大量的外来竞争对手,需要政府提供帮助和服务,政府在新形势下如何发挥作用将面临挑战。

注释

①在《建立世界贸易组织协议》最后部分的解释性提示中指出:在本协议和其他多边贸易协议中使用的“国家”一词,应被理解为包括WTO中的独立关税区成员;当本协议和其他多边贸易协议提到作为WTO成员的独立关税区时,如果有“国家的”表示,该表示应被理解为该独立关税区,除非另有规定。

②这些协议包括:“关贸总协定1994”(GATT 1994);“农业协定”;“环境及植物卫生检验适用协定”;“纺织品和服装协定”;“技术贸易壁垒协定”;“与贸易有关的投资措施协定”;“关于执行‘GATT 1994’第六条的协议”;“关于执行‘GATT 1994’第七条的协议”;“装船前检验协定”;“产地规则协定”;“进口许可程序协定”;“补贴和反补贴措施协定”;“保护协定”;“服务贸易总协定”(GATS);“与贸易有关的知识产权协定”(TRIPS)。

③在GATT和GATS中有具体规定。

④按照无条件多边最惠国待遇,双边谈判的结果其他成员共享。

⑤GATS在第三部分——“特别允诺”中规定成员间给予国民待遇,说明这种待遇是有限度的;GATT第三条规定了国内税和国内章程的国民待遇,也说明该待遇是有限度的。

⑥例如GATS第一条一款明确规定:本协议适用于各成员与服务贸易有关的措施(This Agreement applies to measures by Members affecting trade in services.)

⑦例如1999年有两个案例:经贸委等规定火车站内厕所不得收费,铁道部规定可以收费,结果是河南一家法院和南方一家法院审理同样内容的案件时做出完全相反的判决。

⑧按照GATS第一条三款的规定,“措施”包括:A中央和地方政府及其机构的规定;B由中央和地方政府及其机构授权的非政府机构的规定。

⑨1999年12月在西雅图召开的WTO部长会议准备启动新一轮多边贸易谈判时,一些国家主张将投资直接列入“议题”。