

论区域贸易协定的审查机制

陈立虎*

摘要：《1947 年关税与贸易总协定》允许区域性优惠贸易协定的存在有历史的、经济的、政治的和立法的等多方面的考虑。自世界贸易组织成立之后，区域贸易协定的发展势头不但没有减缓而且还有继续扩大的迹象和趋势，甚至对世界贸易组织的前行带来了“绊脚石”的影响。鉴于此，国际社会应当科学定位区域贸易协定与世界贸易组织之间的关系，加强区域贸易协定的审查机制的建设，完善区域贸易协定的审查标准和审查程序。

关键词：GATT 1947 区域贸易协定 审查 趋向

与多边贸易体制蓬勃发展的趋势相比，区域贸易协定（Regional Trade Agreement）的数量并未如之前所预想的那样逐步递减，反而在世界贸易组织（the World Trade Organization，以下简称 WTO）成立之后不断增加，甚至对多边贸易体制本身造成了极大的冲击。虽然在制度安排上有区域贸易协定的审查机制，^①但审查机制本身的标准、程序等存在一定的问题，并且短期内难以有多大改善。面对区域贸易协定审查机制的透明度和功能强化趋向，WTO 成员方尚须继续努力，从理念、制度和实践上，全面精细地打造科学完备的区域贸易协定的审查机制。

一 区域贸易协定审查机制建立的背景

（一）《1947 年关税与贸易总协定》允许区域贸易协定的背景

1947 年开始建立的多边贸易体制是以《1947 年关税与贸易总协定》（以下简称 GATT 1947）第 1 条所规定的最惠国待遇作为基石和基本原则的。如果没有最惠国待遇原则，那关税与贸易总协定（以下简称 GATT）的众多其他原则和制度都将是空中楼阁。既然多边贸易体制如此尊奉最惠国待遇原则进而力推全球贸易自由化，那么为何又明文设置最惠国原则的例外条款，允许 GATT 成员签订在一定程度上背离最惠国待遇原则的区域性优惠贸易协定呢？这不能不追溯到 GATT 1947 的背景与安排。

第一，基于历史和政治的考虑，尊重缔造 GATT 时世界上已经存在的特惠安排（如比利时、

* 苏州大学王健法学院教授，中国国际法学会理事。

① 关于“审查”一词的英文，《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 24 条的谅解》使用的是“review”和“examine”，而 2006 年《关于〈区域贸易协定透明度机制〉的决议》则使用“consider”一词。所以，中文文献中也有“审议”和“评估”等表述。另外，本文中所说的“自由贸易区”也有别于中国上海等 4 个自由贸易试验区。

荷兰、卢森堡联盟和英联邦的特惠制等)。如果 GATT 当时不允许有例外规定,禁止缔约方与周边国家和地区建立区域集团,那么将造成许多主要贸易大国如英国、法国、德国等难以接受 GATT 1947。^①此外,虽然经济学理论可以为区域贸易协定的发展提供合理根据,即区域贸易协定本身并不必然对全球经济一体化和多边贸易体制构成内在威胁,但从本质上讲,区域贸易协定给予区域内成员更优惠的贸易待遇,实际上是对 GATT 最惠国待遇原则构成侵蚀。因此,在认可区域贸易协定的同时,也有必要避免区域贸易协定发展的失控,最大限度地降低区域贸易协定对最惠国待遇原则的侵蚀。有鉴于此,GATT 1947 第 24 条也规定了组建区域贸易集团的严格条件,并在第 7 款明确规定,区域贸易协定的缔约方应通知缔约方全体,向缔约方全体提供必要的信息,以便缔约方全体审查并提出报告和建议。

第二,GATT 1947 也希望借助区域合作使国家之间的经济向一体化方向发展,扩大贸易自由化;企盼区域性优惠贸易协定能为多边贸易自由化的发展提供先行一步的经验。^②

(二) WTO 成立后区域贸易协定的发展趋势

历史表明,GATT 1947 的设计者在当时认为,嗣后的关税同盟和自由贸易区可能只是“很小的个别的情况”,^③而且第 24 条第 4 款也暗示了今后逐步递减直至取消的方向。^④然而,始料未及的是,尽管 GATT 1947 第 24 条第 4 款明确要求,关税同盟和自由贸易区的协定的目的是为了便利有关领土之间的贸易,而不对其它成员与这些领土之间的贸易提高障碍;尽管该条第 5 至 8 款还规定了设立区域贸易协定应当遵守一系列实体性和程序性规则,但是经济区域化趋势仍然愈演愈烈,区域性优惠贸易协定的发展风生水起。若将不同规模的区域贸易协定都计算在内,区域贸易协定几乎已是“遍地开花,难以尽数”了。^⑤

自 WTO 成立后,区域贸易协定的发展势头不但没有减缓而且还有继续扩大的迹象和趋势。归纳起来,与世界贸易组织并存的区域性安排和区域贸易协定具有三大特点。第一,大多涵盖投资、竞争、标准和贸易便利等议题;第二,多边和双边安排同时进行,且双边安排呈跨区域和交叉之势;第三,进入 21 世纪后的一些涉及发展中国家的区域性安排和区域贸易协定采取援引 WTO 豁免条款的方式,从而实现给予发展中国家参加方的单方面优惠的目的。同时,新的趋势是所有的区域性安排和区域贸易协定都以相互原则为基础,而不论其成员全部是发达国家或是既有发达国家又有发展中国家。这方面的主要代表有欧盟同非洲、地中海地区以及亚太地区发展中国家签订的区域性经贸安排的协定。^⑥

(三) 区域贸易协定的利弊

不可否认,大量的区域贸易协定的签署和实际运作,为发展区域内贸易和促进世界贸易自由

① 郑玲丽:《WTO 关于区域贸易协定的法律规范研究》,南京大学出版社 2008 年版,第 189 页。

② 任勤:《WTO 框架下的贸易保护问题研究》,西南财经大学出版社 2008 年版,第 87 页。

③ 赵维田:《最惠国与多边贸易体制》,中国社会科学出版社 1996 年版,第 70 页。

④ 赵维田:《最惠国与多边贸易体制》,第 70 页。

⑤ 赵维田:《最惠国与多边贸易体制》,第 79 页。

⑥ 王贵国主编:《区域安排法律问题研究》,北京大学出版社 2004 年版,第 17 页。

化,是有积极影响的,也为 WTO 多边贸易制度的发展提供了经验和基础。^①与此同时,我们不能不看到区域贸易协定的发展对于 WTO 的前行也带来了“绊脚石”的影响。

第一,在 WTO 成员之间造成歧视和贸易转移。区域贸易协定是以“区域优惠贸易安排”为特征的,实行“谁参与谁受惠”,确保区域贸易协定的成员在区域内市场竞争中处于优势地位。而非区域贸易协定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,因而就要丧失本可拥有的贸易和投资机会。

第二,WTO 的多哈谈判虽耗时多年,但仍无建树。虽然 2013 年底 WTO 巴厘岛会议期间达成了贸易便利化协议,但在 2014 年 7 月 31 日,包括印度和古巴在内的一些国家拒绝签署 WTO 贸易便利化协议,使得该协议最终未能在最后期限内通过。令人欣慰的是,经历了 4 个月瘫痪危机的世界贸易组织在 2014 年 11 月 27 日正式通过《贸易便利化协议》,并就之后的工作达成一致,从而标志着多边贸易体制向着多哈回合谈判目标再次启程。^②相比来说,区域贸易协定数量多、范围广,当下的发展势头明显强于 WTO。据 WTO 统计,现在几乎所有的 WTO 成员都参加了一项或多项区域贸易协定。1948—1994 年间,GATT 共收到 121 项与货物贸易有关的区域贸易协定通知。^③而向 1995 年成立的 WTO 通报的与货物和服务贸易有关的区域贸易协定已达到 238 项。截至 2008 年 2 月 10 日,仍在生效的区域贸易协定为 199 项。^④目前,全球已经签署或处于谈判阶段的双边或区域性的自由贸易协定多达 2400 多个。^⑤此外,一些区域贸易协定本身也以独立的国际法主体的身份参与区域贸易协定谈判,小范围的融合推动了更大范围的经济一体化的进程。^⑥区域贸易协定的迅猛发展可能引发 WTO 成员方在推进全球贸易自由化的大业中的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。^⑦

第三,当成员方将主要精力投入到区域贸易协定时,它们的外贸政策重点和所有的贸易外交和贸易谈判资源无疑也会转向区域贸易协定。区域贸易协定的这种发展态势可能会损害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。

(四) 区域贸易协定不断增多的原因

那么,当下的区域贸易协定为何如此骤增,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。

新的经济形势和新时代的政治格局都影响着区域贸易协定的发展速度。本来,美国、欧盟、日本在世界贸易组织中居于主导地位,但它们还是不遗余力地组建区域贸易协定,它们的策略就是经济和政治并重,在考虑合作伙伴时不仅评估可能的经济利益,而且还要衡量国际政治的得失。在此考量下,当今的区域贸易安排已非传统的以地域连接为前提的少数国家间的合作。许多

① 李双元主编:《世贸组织规则研究的理论和案例》,人民法院出版社 2004 年版,第 112 页。

② 参见《WTO 起死回生:〈贸易便利化协议〉正式纳入规则体系》,http://business.sohu.com/20141128/n406457133.shtml,最后访问时间:2015 年 1 月 3 日。

③ 朱廷珺、王怀民、郭界秀、李宏兵:《国际贸易前沿问题》,北京大学出版社 2012 年版,第 278 页。

④ 朱廷珺等:《国际贸易前沿问题》,第 278 页。

⑤ 朱廷珺等:《国际贸易前沿问题》,第 278 页。

⑥ 孙振宇主编:《WTO 多哈回合谈判中期回顾》,人民出版社 2005 年版,第 216 页。

⑦ 郑玲丽:《WTO 关于区域贸易协定的法律规范研究》,第 151 页。

区域贸易安排都是跨洲组建进而蕴含着国际政治的意图。^①与 WTO 相比,区域贸易协定更容易为国家换取政治上的利益,这在尊奉最惠国待遇条款的多边贸易体制中几乎是不可能的。^②

区域贸易协定的急剧增加不仅有经济和政治的背景驱使,同时法律制度上也存在问题。在立法上,GATT 1947 第 24 条对区域贸易协定设立的审查标准的规定存在相当严重的漏洞和语意不明;在执法上,GATT 缔约方对区域贸易协定一直软弱和容忍,虽作过审查,但都是不严格的审查。在这样比较复杂的背景下,GATT 乌拉圭谈判专门制定了《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 24 条的谅解》(以下简称《谅解》),以期加强区域贸易协定的审查机制。

二 区域贸易协定的审查标准和审查程序

区域贸易协定的审查规则可见于 GATT 1947 第 24 条、《谅解》《服务贸易总协定》(以下简称 GATS)第 5 条和 1979 年 GATT 东京谈判达成的《对发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更全面参与的决定》(以下简称 1979 年授权条款)。无论是从法律制定还是从法律运作来看,GATT 1947 第 24 条都是基础和重点。

(一) GATT 1947 第 24 条的审查程序

GATT 1947 在制定时对区域贸易安排的审查和监督也是有所考虑的。为使区域贸易一体化能更好地推动多边贸易体制发展,GATT 1947 第 24 条的规定概括如下:第一,关税同盟对于同盟以外的 GATT 缔约方的贸易所实施的关税和其他贸易法规,总体上不得高于或严于关税同盟形成之前;自由贸易区的每个成员对于非其成员的 GATT 缔约方所实施的关税和其他贸易法规,不得高于或严于自由贸易区形成之前。第二,导致形成关税同盟或自由贸易区的临时协定应包含在一个合理长的时间内形成此种同盟或贸易区的计划和时间表。第三,关税同盟或自由贸易区的成员领土之间实质上所有贸易或实质上所有产自此类领土的产品的贸易应取消关税和其他限制性贸易法规。第四,拟加入关税同盟或自由贸易区、或者订立导致形成关税同盟或自由贸易区的临时协定的任何缔约方,应迅速通知缔约方全体;缔约方全体对成立计划和时间表进行研究,如认为不可行,则应提出建议;如临时协定的参加方不依据建议修改协定,则不得维持或实施此类协定。该条款可以看作是 GATT 1947 直接涉及区域贸易审查和监督程序的法律安排。

(二)《谅解》中的审查机制

由于关税同盟和自由贸易区的数量和重要性均已大大增加,为了澄清审议区域贸易协定的标准和程序、提高透明度、解决立法的模糊性和司法消极等问题,避免区域贸易协定的发展处于一种失控状态,在乌拉圭回合谈判中达成的《谅解》对 GATT 1947 第 24 条作出了比较明显的改进和修补。主要体现为:第一,《谅解》较详尽地规定了关税同盟成立前后的关税和其他贸易法规总体影响范围的计算标准,使其在实践中更易操作。根据 GATT 1947 第 24 条第 5 款(a)项规定,评估一关税同盟形成前后适用关税和其它贸易法规的总体影响范围时(general incidence of

^① Lorand Bartels and Federico Ortino, *Regional Trade Agreements and the WTO Legal System* (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 30-39.

^② 许多:《论 WTO 区域贸易协定透明度机制的不足及其完善》,载《南京大学学报》2012 年第 5 期,第 46 页。

the duties and other regulations of commerce), 应根据加权平均(实施) 关税税率和实征的关税全面评估; 涉及全面评估难以量化和归纳的其他贸易法规的影响范围时, 可能需要审查单项措施、法规、所涉产品以及受影响的贸易流量。^① 第二, GATT 1947 第 24 条第 5 款(c) 项所指的“合理持续时间”一般不得超过 10 年。第三, 如果形成关税同盟的成员拟提高约束关税, 应按 GATT 1947 第 28 条规定的程序与非关税同盟成员进行补偿性调整的谈判。第四, 由一工作组对按 GATT 1947 第 24 条第 7 款(a) 项通报的区域贸易协定进行审议, 并就审议结果向货物贸易理事会(Committee on Trade of Goods, 以下简称 CTG) 提交报告, CTG 可向各成员提出其认为适当的建议。对此,《谅解》第 7 条至第 11 条规定了对关税同盟和自由贸易区的审议: GATT 收到成立区域贸易集团的通知后, 成立工作组对该集团进行审议, 向 CTG 提交报告并由理事会通过; 受审议的区域贸易集团的成员也可以成为工作组的成员; CTG 可依据工作组报告提出建议或者作出决定。这些规定强化了 CTG 在此方面的权力, 增强了程序上的透明度。

依据 GATT 1947 第 24 条第 7 款的规定, 订立区域贸易协定的成员应当迅速通知 GATT 全体成员, 并向其提供区域贸易协定的必要信息, 以便各成员方提出他们认为适当的报告和建议。《谅解》第 7 条规定了审议区域贸易协定的机构是工作组, 工作组应就其对区域贸易协定的审议结果向 CTG 提交报告, CTG 可以向各成员提出其认为适当的建议。就工作组审议而言, 在 GATT 时期, 对于区域贸易协定的监督是在实践中形成的。基本作法是, 建立单个的临时性工作组对提交给 GATT 审议的区域贸易协定进行审议(判断是否符合 GATT 1947 第 24 条), 而后作出报告交理事会通过。然而, 由于 GATT 对区域安排的审议缺乏明确的法律依据, 实践中形成的审议是临时性的, 对区域安排的审议往往是审而无果。《谅解》等有关规定为区域安排的审议提供了明确的法律依据, 并在程序上作出了较大改进。WTO 成立后, 于 1996 年成立了区域贸易协定委员会(Committee on Regional Trade Agreements, 以下简称 CRTA), 由其对各种区域贸易协定进行专门审议。

(三) GATS 的审查规则

鉴于服务贸易开放也是区域贸易协定会涉及的内容, GATS 第 5 条对成员之间服务贸易的经济一体化协定, 即区域性服务贸易协定进行了规定。成员间签订区域性服务贸易协定的目的应是便利参加方之间的贸易。与签订协定之前的适用水平相比, 对于该协定外的成员, 不得提高相应服务部门或分部门内的服务贸易壁垒的总体水平。^② 此外, 区域性服务贸易协定必须涵盖众多服务部门; 在该协定生效时或在生效后的一段合理时间内, 对该协定所涵盖的服务部门, 通过在其成员之间取消现有的或禁止新的与国民待遇不一致的歧视措施, 以达到消除或不实行有关国民待遇的任何实质上的所有歧视。^③

虽然 GATS 第 5 条要求成员方通过取消现有的歧视性措施或禁止增加新的歧视性措施来实现

① 石广生主编:《中国加入世界贸易组织知识读本(二)——乌拉圭回合多边贸易谈判结果:法律文本》, 人民出版社 2002 年版, 第 33 页。

② GATT 1947 第 24 条是在货物贸易方面针对区域贸易一体化进行的规制, GATS 第 5 条(即“经济一体化”)则试图在 GATS 框架内为成员方之间在服务贸易领域里的优惠安排确立客观标准。之所以采用“经济一体化”而没有使用关税同盟之类的称谓, 是因为服务贸易有多种形式, 使一体化不再局限于区域范围, 可能包括跨区域的“一体化”。

③ 石静霞:《WTO 服务贸易法专论》, 法律出版社 2006 年版, 第 204 页。

完全的国民待遇,但它同时规定了国际收支失衡例外、一般例外和安全例外等(第5条第1款)。对于协定之外任何其他成员的服务提供者,如果是在协定的成员领土内组建并从事实质性商业经营的法人,应享有该协定项下给予的优惠。关于审查,GATS第5条规定,参加经济一体化协定的成员负有义务向服务贸易理事会报告协定的达成、修改、提供相关信息和定期报告协定的实施情况。理事会可以设立工作组,审查此类报告并提出建议。^①

(四) 1979 年授权条款的审查监督规定

前面已经提到,1979 年授权条款也是组建区域贸易协定的法律依据,其中也含有审查监督的规定。这里要进一步说明的是,对于依照 1979 年授权条款而生成的区域贸易协定的审查监督与基于 GATT 1947 第 24 条而生成的区域贸易协定的审查监督明显不同。

1979 年授权条款第 4 条规定,依据授权条款订立区域贸易协定的成员应当通报全体 GATT 成员,并向其提供适当的与该区域贸易协定相关的所有信息,在利益相关方的请求下,就可能产生的困难或者事项进行迅速磋商,力图达成使所有相关成员满意的解决方法。^② 相比 GATT 1947 第 24 条,1979 年授权条款之下关于信息提供的要求较为宽松,考虑到协议方的技术局限性(technical constraints),限度以适当为准。

消除区域贸易协定的内部贸易壁垒不仅涉及关税和非关税壁垒的消除,也涉及贸易自由化的覆盖范围。在关税和非关税壁垒的消除上,GATT 1947 第 24 条要求区域贸易协定取消(elimination)关税和其他贸易限制法规,1979 年授权条款则要求削减(reduction)或取消。在贸易自由化的覆盖范围方面,GATT 1947 第 24 条要求实现实质上所有贸易(substantially all the trade)的自由,依据 1979 年授权条款订立的区域贸易协定则没有此要求。

无论是关税同盟还是自由贸易区,相关的区域贸易协定也都要遵循外部贸易壁垒要求。GATT 1947 第 24 条对关税同盟和自由贸易区的外部贸易壁垒要求略有不同。关税同盟对非同盟成员实施的关税和其他贸易法规“总体上”(on the whole)不得“高于或者严于”(shall not be higher or more restrictive than)该同盟形成之前适用于各成员的关税和贸易法规的“总体影响范围”(general incidence)。自由贸易区对非区域成员实施的关税或其他贸易法规,“不得高于或者严于”该自由贸易协定签订之前相同成员之间存在的关税或贸易法规。相比之下,关税同盟比自由贸易区多了“总体上”、“总体影响范围”等相对模糊的用词,对自由贸易区的要求则更为严格。这可能是考虑到关税同盟和自由贸易区本身的区别,即关税同盟建立后需要保持统一的外部贸易政策,这种情况下同盟成员可能会对本国对外贸易政策进行调整,要求该成员严格遵守外部贸易壁垒的“不高于”标准可能十分困难。不管 GATT 1947 第 24 条对关税同盟和自由贸易区的外部贸易壁垒要求有何不同,1979 年授权条款则对区域贸易协定没有上述要求。1979 年授权条款第 3 条规定,依据授权条款订立的区域贸易协定应当旨在便利和促进发展中国家的贸易,而不应提高针对其他成员的贸易壁垒或者对其设置不适当的贸易障碍(not to raise barriers for trade with non-parties)。

在审查内容和信息提交等方面,1979 年授权条款和 GATT 1947 第 24 条的规定也不一致。关

^① 参见《服务贸易总协定》第 5 条第 5 款和第 7 款。

^② 刘俊:《区域贸易安排的法学进路》,中信出版社 2004 年版,第 96 页。

于审查内容,1979 年授权条款和 GATT 1947 第 24 条所要求的信息披露水平并不相同,GATT 1947 第 24 条项下审议所需要的信息有多个项目要求(见 GATT 1947 第 24 条第 2 款),1979 年授权条款只要求提供适当的信息。关于信息提交的时限方面,依据 1979 年授权条款订立的区域贸易协定的协议方有 20 周的准备时间,依据 GATT 1947 第 24 条订立的区域贸易协定的协议方只有 10 周的时间,但是如果协议方均为发展中国家,准备时间也可以延长至 20 周。

通过比较可以看出,就区域贸易协定的内部贸易壁垒来讲,GATT 1947 第 24 条比 1979 年授权条款要求的区域贸易协定的贸易自由化水平更高,一些敏感的贸易领域例如农业也需要达到同样的自由化标准;针对区域贸易协定的外部壁垒,GATT 1947 第 24 条要求关税同盟和自由贸易区的贸易壁垒不得高于订立之前的水平,这两项核心要求都是 1979 年授权条款所没有的。在程序性标准方面,GATT 1947 第 24 条对区域贸易协定的审查在广度和深度上都超过 1979 年授权条款。由此可以看出,1979 年授权条款对区域贸易协定的约束要求低于 GATT 1947 第 24 条的要求。^①

三 区域贸易协定审查机制的透明度和功能强化趋向

从上述分析可以看到,《谅解》的达成表明了有关区域贸易协定审查的实体性(也称体制性)的和程序性的规则在逐步得到强化,进而对提高 GATT 1947 第 24 条的透明度和可执行性有一定的积极意义。但是,作为区域贸易协定审查机制的最重要的规则,《谅解》的规定(包括实体性和程序性规定)依然存在立法缺陷,难以切实解决区域贸易协定的失控态势。

第一,关税同盟和自由贸易区就“实质上所有贸易”取消关税和贸易限制的规定仍然含糊不清。何谓“实质上所有贸易”?这一直是关税同盟和自由贸易区法律创建中最为复杂和最难把握的问题。《谅解》对此依旧未加明确和作出解释。^②

第二,程序规则亦有含糊不清之处。按 GATT 1947 第 24 条第 7 款规定,相关成员方在决定加入关税同盟或自由贸易区以及临时协定之际,负有“及时通知”义务。那么,缔约方何时通知才算“及时”?GATT 1947 第 24 条第 7 款未予以明确,《谅解》对此同样没有作出解释。《谅解》没有进一步明了的问题还包括:工作组提出建议的时间是在协定生效前还是生效后?工作组作出建议的时效期限是多少?是按全体一致票决还是按多数票决作出?工作组内部意见不能统一时如何处理等等。^③这些情况的存在,无疑会影响 GATT 1947 第 24 条的实施和权威。

第三,如果区域贸易协定是在发达国家和发展中国家之间缔结和运作的,这种区域贸易协定是否符合 GATT 1947 第 24 条?实践已经表明,某些发达国家和发展中国家之间缔结的区域贸易协定并不具备 GATT 1947 第 24 条要求的相互间承诺互惠性取消关税的特点。在这种特别环境下,区域贸易协定所涉各成员之间对于区域贸易协定的法律依据的认识不一致,进而导致区域贸易协定的发达成员方和发展中成员方分别地向 WTO 作出双重通知,那么,这样的区域贸易协定是应

① 杨淑君:《区域贸易协定和授权条款》,载《上海政法学院学报》2014 年第 1 期,第 135 页。

② 同样的问题还有,GATS 第 5 条规定经济一体化协定应涵盖众多的服务部门,但是“涵盖众多的服务部门”这样的字眼也并不清楚,究竟涉及多少部门才算“众多”。

③ 郑玲丽:《WTO 关于区域贸易协定的法律规范研究》,第 217 页。

在 GATT 1947 第 24 条的规则体系之下接受审查,还是按 1979 年授权条款进行审查?我们在现行的《谅解》中也找不到相应的规则。^①

针对区域贸易协定的实体性(或称体制性的)和程序性规则的改进,世界银行曾经提出,如果由于体制性的政治原因而使得条文的实体纪律难以在短期内得到加强,那么增进透明度和信息量应成为优先考虑事项。^②多哈谈判也遵循着这一思路,将区域贸易协定问题列入贸易谈判委员会之下的规则谈判组的谈判内容,将关于区域贸易协定规则的种种问题分为程序性和体制性两类。^③鉴于体制性问题分歧较深,解决难度较大,谈判组的工作致力于重点突破以透明度为中心的程序性问题。2006 年 7 月 10 日,《关于〈区域贸易协定透明度机制〉的决议(草案)》得以在谈判组通过并被决定提交给贸易谈判委员会。WTO 总理事会于 2006 年 12 月 14 日正式通过该决议。^④

《关于〈区域贸易协定透明度机制〉的决议》(以下简称《决议》)涵盖早期宣布、通知、促进透明度的程序、后续通知和报告、机制实施的委托机构、对发展中国家的技术支持、其它条款、机制的临时适用、机制的重新评估等九个部分,并有一个关于要求区域贸易协定成员方提交信息的附录。该附录规定了区域贸易协议方需要提交的信息,这些信息涵盖关税减让、最惠国关税税率、原产地规则、进口额统计等。

从《决议》的条文我们可以清楚地看到,《决议》提高了区域贸易协定的透明度要求,确立了审查各种区域贸易协定的统一适用的规则。《决议》有 10 多处对时间要求作出了具体规定,也可以说是一项具有重要意义的突破。^⑤特别要指出的是,《决议》为落实发展中国家成员的特殊和差别待遇增加了制度保障。

第一,《决议》规定由贸易与发展委员会(Committee on Trade and Development,以下简称“CTD”)负责接受依据 1979 年授权条款订立的区域贸易协定的通报,并就其是否符合 1979 年授权条款相关内容进行磋商(consultation)。这一规定将 CTD 提高到与 CRTA 同样的地位。

第二,《决议》授权 CTD 参与落实透明度机制,保证了发展中国家成员在信息提交、申报时间等方面得到 WTO 秘书处和其他各成员方的技术支持。然而,《决议》不涉及体制性问题,并声明其不影响成员在通知所依据的 WTO 协议条款下的权利和义务,此种规定很有可能使 WTO 成员缺乏参与区域贸易协定的通知并接受审查的意愿。

《决议》通过之后,从 2006 年 12 月 14 日开始,已临时适用多年。^⑥实践表明,透明度机制获得了成员方的普遍赞同。从 2007 年到 2010 年,CRTA 通报接受数为 70 项,CTD 通报接受数为 12 项。^⑦如上所述,从制度上看,透明度机制在审查机构、通知时间、通知方式以及对发展中国

① Jong Bum Kim, “Dual WTO Notification of RTAs with Non-Reciprocal Trade Liberalization”, (2012) 2 *Journal of International Economic Law* 15, p. 647.

② See The World Bank, *Global Economic Prospects 2005: Trade Regionalism and Development*, 2005, P. XVII.

③ 孙振宇主编:《WTO 多哈回合谈判中期回顾》,第 219 页。

④ WT/L/67/18 December 2006 (06-6056).

⑤ 刘会春:《区域贸易协定审查机制研究》,西南政法大学 2009 年博士学位论文,第 123 页。关于《透明度机制的决议》的评价,另参见《WTO 关于区域贸易协定透明度机制草案初评》,法律快车网, <http://www.lawtime.cn/info/wto/quyumaoyixieding/20100608922.html>, 最后访问时间:2014 年 6 月 21 日。

⑥ Jong Bum Kim, “Dual WTO Notification of RTAs with Non-Reciprocal Trade Liberalization”, p. 659.

⑦ 参见许多:《论 WTO 区域贸易协定透明度机制委托执行机构的结构调整》,载《江苏社会科学》2012 年第 4 期,第 81 页。

家的照顾等方面是有所进步的。但是,透明度机制的运行也反映出 CTD 通报接受数和所涉协定过少,机构被闲置;事实性报告重叠;发展中国家成员在信息提交时还是面临不少技术难题。^①此外,《决议》第 1 段 a 项规定,“任何参加旨在缔结新的区域贸易协定谈判的成员必须努力地向 WTO 通报”。显然,“努力”是一个模糊的措词。而《决议》本身也缺乏明确的条款来监督透明度机制的实际运行。也许正因为如此(寄希望于建立一个各成员方善意履行的体制),机制运行中已不时出现通报时间拖延、通报后审查时间过长(有两个区域贸易协定的整个审查时间分别达到了惊人的 777 天和 496 天)、信息提交迟延等现象,从而在相当程度上降低了透明度机制的效率和功能。^②

四 区域贸易协定审查机制的改革建议

基于透明度机制目前的制度和运行态势,再考虑到区域贸易协定审查的体制性问题尚无立法规定,^③可以认为,WTO 之下的区域贸易协定的审查机制的建设任重而道远,而且该审查机制建设中的许多问题都要涉及到国际法基本理论。例如,作为最惠国待遇原则的例外,GATT 1947 第 24 条的适用还可能涉及对其他单项协定的解释。当一个区域贸易协定允许其成员制定某些法律、规范或是标准,但世界贸易组织的单项协定却禁止的时候,应适用相关单项协定还是 GATT 1947 第 24 条呢?学者也指出,怎样协调这些单项协定内的不同条款的适用以及如何协调 GATT 1947 第 24 条和这些单项协定的适用是世界贸易组织面临的重要问题。^④因此,WTO 成员方尚须继续努力,从理念、制度和实践上,全面精细地打造科学完备的区域贸易协定的审查机制。

(一) 坚持区域贸易协定与 WTO 之间“是互补而不是竞争”的理念

WTO 成员方和 CRTA 应当坚持区域贸易协定与 WTO 之间“是互补而不是竞争”的理念,积极主动,通过实践,积累正确处理区域贸易安排和多边贸易体制二者之间关系的经验。

区域贸易安排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。它们不是相互替代的关系,区域贸易协定的增长趋势并没有因为乌拉圭回合的成功而减缓,也没有抵销人们发动和推进多哈谈判的积极性。

时至今日,我们已不可能再将 WTO 视为“通则”,而将区域贸易协定视为“例外”。将区域贸易协定严格地视为多边贸易体制中的最惠国待遇原则的一种例外,一味强调多边贸易体制对区域贸易安排的严格“制约”和“规范”,实质上是无视世界经济现实的现实,夸大了多边贸易体制的能力和能量。^⑤从目标上讲,我们要在审查实务中努力使区域贸易协定的发展符合 WTO 的

① 参见许多:《论 WTO 区域贸易协定透明度机制委托执行机构的结构调整》,第 85 页。

② 参见许多:《论 WTO 区域贸易协定透明度机制的不足及其完善》,第 40-41 页。

③ 就重点来说,体制性问题包括:多边贸易体制与区域贸易协定的关系、区域贸易协定条款与 GATT 其他条款的关系、区域贸易协定条款与 WTO 其他协定之间的关系、立法技术布局等等。参见孙振宇主编:《WTO 多哈回合谈判中期回顾》,第 223 页。

④ 王贵国主编:《区域安排法律问题研究》,第 11 页。

⑤ 参见李双元主编:《世贸组织规则研究的理论和案例》,第 111 页;参见刘彬:《WTO 对区域贸易协定的适度规制论》,载《2006 年中国青年国际法学者暨博士生论坛论文集》,第 176-177 页。

原则和制度,并与 WTO 的发展协调一致;使区域贸易协定不得减损非区域贸易协定成员的现有贸易利益;对非区域贸易协定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) 发挥 WTO 对区域贸易协定全面审议机制的功能

应该指出,两个专门性委员会(CRTA 和 CTD)、WTO 贸易政策审议机制(Trade Policy Review Mechanism)和争端解决机制这些机制对区域贸易协定都可以进行监督。通常,CRTA 主司区域贸易协定的审查,其完成审查后所作出的审议报告一般由三部分组成:(1)基于事实审议的“事实记录”; (2)在审议中各成员代表发表的意见;(3)结论,即 CRTA 对某一区域贸易协定与 WTO 规则是否相符的评价。^①报告的通过采取协商一致的方式。然而,由于成员之间对于审查的结论存在较大分歧,迄今鲜有对任何一个区域贸易协定形成最终报告。^②

1996 年 CRTA 的成立是达到了通过单一的机构对区域贸易协定进行审查的目的。然而,WTO 协商一致的决策理念让期盼有所作为的 CRTA 变得不甚尴尬。因此,WTO 对区域贸易协定的专门审议没有突破“审而无果”的局面。也许主要是受制于政治障碍,CRTA 恐怕也难以依据审查机制消除潜在的违反最惠国待遇原则的行为。^③ WTO 体制中的贸易政策审议机制对各成员的贸易政策与实践及其对多边贸易体制的影响进行定期审议和评估,而“各成员的贸易政策与实践”包括各成员缔结区域贸易协定的政策与实践。

贸易政策审议机制和审查区域贸易协定的两个委员会一样,它们对区域贸易协定的审查亦是一种“软”机制,并不像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 1947 第 24 条和 GATS 第 5 条产生的争端,均可诉诸 WTO 争端解决机制。^④这也表明,关于区域贸易协定的审议,应该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,CRTA、CTD、WTO 争端解决机构和贸易政策审议机构应就区域贸易协定的合规性认定和监督建立必要的监督方面的联系。

(三) 以先行完善透明度机制的程序规则为重点

区域贸易协定的存在有其客观上的必要性,历史和现实都明显证实了这一点。对于区域贸易协定,我们不能继续疏于管制,不能默许它不加束缚地存在,也没有必要矫枉过正。^⑤ WTO 建立的区域贸易协定审查机制在复杂的国际背景下和尊重国家主权的现实条件下难免会带有软法特

① 沈四宝、尚明等:《中国对外贸易法规则解析》,对外经济贸易大学出版社 2004 年版,第 145 页。

② 沈四宝、尚明等:《中国对外贸易法规则解析》,第 146 页。

③ Friedl Weiss:《自愿结盟:世界贸易中多边主义与区域/双边安排的对垒》,李玲译,载《国际经济法学刊》第 14 卷,2007 年第 3 期,第 242 页。

④ 从争端解决的实践来看,尽管《关于解释 1994 年关税与贸易总协定第 24 条的谅解》第 12 段和 GATS 都规定成员可就实施 GATT 1994 第 24 条关于区域贸易协定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区域贸易协定与 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区域贸易协定是否符合 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。参见孙振宇主编:《WTO 多哈回合谈判中期回顾》,第 218 页。

⑤ Friedl Weiss:《自愿结盟:世界贸易中多边主义与区域/双边安排的对垒》,第 249 页。

性。区域贸易协定审查机制的过宽和过严都应避免，它的宗旨应是防止区域贸易协定的过度性、脱轨性和对抗性发展。

鉴于区域贸易协定存在的多因性和交叉性，在相当长的时间里，区域贸易协定审查机制的主要改进可能还是在程序性方面，还是在于朝着公平、效率、系统和尽可能明晰的制度建设的方向前行。虽然区域贸易协定审查机制包含体制性规则和程序性规则，体制性问题的解决的确是保障透明度机制稳定、健康和高效运行进而避免区域贸易安排形成对多边贸易体制带来冲击的一个前置性问题。然而，区域贸易协定的推出与国际经济、国际政治安全以及外交关系密不可分；区域贸易协定的内容越来越复杂，涵盖面越来越广；成员方对 WTO 法律相关条文的解释也不同。所有这些因素，使得 WTO 成员之间很难就区域贸易协定的审查形成一致的实质性审查标准，以致于区域贸易协定的体制性问题的讨论仍处在需要澄清和改进的具体问题阶段，讨论似乎还停留在学术性质的层面，^① 关于区域贸易协定审查的立法改革现时期难以大幅度推进。^② 因此，完善和改进透明度机制，先行完善透明度机制等程序规则，适时争取有可能的突破，无疑是明智的。

针对透明度机制的改进，从临时适用的实践来看，笔者认为，在 CRTA 的审议目前主要起到供成员了解信息、澄清问题和发表评论的作用这一背景下，^③ 制作事实性报告的 WTO 秘书处应与业务各有侧重的 CRTA 和 CTD 进行联系和合作，根据现有的区域贸易协定审查立法的精神，发布一些参考性和非约束性的操作指南和指导原则，主要考虑以下的问题：（1）明确不同的区域贸易协定的通报方式；（2）为发展中国家成员就信息提供提出具体的指导和支持；（3）摸索和细化区域贸易协定运行中的报告制度，建立后区域贸易协定的通报监督规则。^④ 顺便要提及的是，在制作事实性报告的过程中，秘书处应与协定各方协商，对报告的真实和准确性负责。信息的充足性与审查的透明度的提高是成正比的。所以，事实报告理应包含相关信息的附件。^⑤

中国是贸易大国，是 WTO 的重要成员，应顺应时势，积极参与 WTO 之下的区域贸易协定审查机制的建设和改进，深化对于 WTO 的解读，增强话语权，维护每一个成员方和中国自身合法的正当的利益，提升中国的形象和地位。在目前的经济全球化发展的特定形势下（区域经贸合作意义显著），我们既要维护 WTO 的权威，也要适时地行使 WTO 成员的权利，继续缔结和发展区域贸易协定，包括我国大陆与港澳台地区之间的区域贸易协定。^⑥ 但是，我们在行使 WTO 成

① 参见孙振宇主编：《WTO 多哈回合谈判中期回顾》，第 224 页。

② 当然，区域贸易协定的审查也不能因为区域贸易协定审查机制还不十分完备而“消极怠工”。

③ 参见孙振宇主编：《WTO 多哈回合谈判中期回顾》，第 222 页。

④ 根据《建立世界贸易组织协定》的规定，秘书处应为关税和贸易谈判提供服务，并对发展中国家成员提供技术援助。秘书处总干事要最大限度地向各成员方施加影响，要求它们遵守协定的规则，但是只能采用建议而不是命令的方式。总干事有责任对现实问题作深入研究，为协定及各成员方实现其目标指引最佳道路，向各成员方提出实现其利益的最优方式的建议。

⑤ 刘会春：《区域贸易协定审查机制研究》，第 126 页。

⑥ 据统计，中国在建自贸区 20 个，涉及 32 个国家和地区。其中，已签署区贸协定（自贸协定）12 个，涉及 20 个国家和地区；正在谈判的区贸协定（自贸协定）8 个，涉及 23 个国家。http://news.eastday.com/eastday/13news/auto/news/china/u7ai2986101_K4.html，最后访问时间：2014 年 12 月 4 日。2014 年 1 月 17 日，中国国家主席习近平与澳大利亚总理阿博特共同宣布中澳自由贸易协定谈判实质性结束。见中国自由贸易区服务网，<http://fta.mofcom.gov.cn>，最后访问时间：2014 年 12 月 4 日。

员所拥有的相关的权利，发展区域贸易合作，缔结区域贸易协定的同时，应兼顾 WTO 成员在 GATT 1947 第 24 条、《谅解》和 GATS 第 5 条以及其他相关条款下的义务，力求缔结与 WTO 相符的区域贸易协定，注意保持与 WTO 的目标和实体法规则相一致。^① 此外，还应遵守现有的 WTO 关于区域贸易协定的审查标准和程序规则，进行适当的区域贸易协定的自我审查，为维护 WTO 和区域贸易协定的协调发展而作出应有的努力。

On the Mechanism of Review for Regional Trade Agreements

Chen Lihu

Abstract: Because of historic, economic, political and legal considerations, GATT 1947 allows the existence of regional trade agreements. The number of regional trade agreements has increased distinctly in recent years and regional trade agreement even turns into the obstacle to the development of WTO system. It is necessary to determine the relationship between WTO and regional trade agreement correctly, strengthen the rules of review for regional trade agreement and improve the standards of review.

Keywords: GATT 1947, Regional Trade Agreements, Review, Trend

(责任编辑: 郝鲁怡)

① 我国目前与外国签署的区域贸易协定都遵守 GATT 1947 第 24 条的指导方针，都与 WTO 标准相结合，对最不发达国家也采取了更优惠的差别措施。参见刘德标、祖月主编：《中国自由贸易协定概论》，中国商务出版社 2012 年版，第 23 页。