



论条约整体解释视角下的 GATT 1994 安全例外条款之适用

徐子淳*

摘 要：美国原产地标记案涉及当事双方就《1994 年关税与贸易总协定》(GATT 1994) 第 21 条安全例外条款在非 GATT 1994 下的可适用性争议，但 WTO 争端解决机构未对此作出回应。WTO 争端解决实践通常选择回避或使用“假定”适用这一解释技术，或过于依赖条约约文的用语解释 GATT 1994 例外条款的可适用性。其既有的解释路径存在局限性。鉴于此，有必要运用条约整体解释方法探究 GATT 1994 第 21 条安全例外条款的可适用性。该方法强调以整体的方式运用《维也纳条约法公约》第 31 条的各类解释要素，在条约的上下文中，结合条约的目的和宗旨，赋予条约用语通常含义。解释者必须整体解读条约，考虑条约内部条款间的实质联系以及不同条约条款间的实质联系。WTO 法律体系下的实体协定依安全例外条款的设置情况可分为 3 种类型，即含有“桥梁条款”的协定、单独设定“国家安全条款”的协定以及完全未设置“国家安全条款”或“桥梁条款”的协定。运用条约整体解释方法，可优先确定 GATT 1994 安全例外条款在不同类型协定中的可适用性；若认为 GATT 1994 安全例外条款无法在被解释的协定中适用，则无需进行后续的审查和解释，这一做法更加符合司法经济原则。

关键词：条约整体解释方法 国家安全 安全例外 安全例外条款 GATT 1994 第 21 条

一 问题的提出

安全例外条款原本是备而不用“君子协定”。然而，近年来安全例外条款因不断被用作地缘斗争的工具而被“激活”。随着国际司法实践的发展，《1994 年关税与贸易总协定》(下称 GATT 1994) 第 21 条以及与之采用相同文本的国际协定的安全例外条款的解释和审查规则逐步确定，即 WTO 争端解决机构有权判断是否符合适用安全例外的客观情况，成员具有判断“基本安全利益”和“措施必要性”的自裁权，但 WTO 争端解决机构仍有权基于善意原则对其进行审查。^① 在美国

* 徐子淳，复旦大学法学院博士研究生。本文获得中国法学会世界贸易组织法研究会 2023 年会优秀论文一等奖，发表前做了修改和补充。作者感谢复旦大学马忠法教授、龚柏华教授，华东政法大学刘央老师，复旦大学许子昀博士、王又丹博士研究生、吴昱博士研究生，以及各位评审专家对本文提出的宝贵意见和建议。当然，文责自负。

① See *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS1512/R (5 April 2019); *Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, WT/DS567/R (16 June 2020); *United States – Certain Measures on Steel and Aluminum Products*, WT/DS544/R (9 December 2022); *United States – Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R (21 December 2022). 另参见马忠法、徐子淳：《论 WTO 安全例外条款的解释路径及其对中国的启示》，载《国际商务研究》2024 年第 6 期，第 38—51 页。

原产地标记案中,被诉方美国援引 GATT 1994 第 21 条为《马拉喀什建立世界贸易组织协定》^①附件 1A 协定项下的义务抗辩。美国认为 WTO 法律体系可以视为一个整体 (as a whole), 因此 GATT 1994 第 21 条安全例外条款可适用于 WTO 框架下的所有涵盖协定 (covered agreement)。^②对此,起诉方中国香港以及巴西、加拿大、欧盟等第三方成员持反对意见。这些成员认为 WTO 法律框架下的协定具有独立性,除非其他协定存在“桥梁条款”(bridge provision) 转引 GATT 1994 的条款,否则单纯的“沉默”(silence) 无法推断出 GATT 1994 第 21 条可以在非 GATT 1994 协定中适用。^③专家组未对该争议作出回应。^④美国的主张旨在扩展 GATT 1994 第 21 条在 WTO 法律体系下的可适用性 (applicability), 并将之作为 WTO 法律框架下保障国家安全的兜底条款 (package provision), 以利用该条款的“自裁性”逃避多边规则项下的义务。关于 GATT 1994 第 21 条在非 GATT 1994 协定中的可适用性问题已经显现。除美国原产地标记案外,在中国诉美国电动汽车补贴案中,美方也极有可能援引 GATT 1994 第 21 条为其违反《补贴与反补贴措施协定》的行为辩护。^⑤由此产生的问题是: GATT 1994 第 21 条能否适用于 WTO 法律框架下的其他非 GATT 1994 协定; 成员能否援引 GATT 1994 第 21 条作为违反 WTO 其他协定的“兜底性”免责依据。

现有研究表明: 国家安全概念逐渐向国际贸易、国际投资以及网络空间等非传统安全领域扩张, 美国等国家滥用安全例外条款作为其进行地缘斗争的手段和工具。^⑥ 随着涉安全例外条款的国际争端实践不断增多, 国际争端解决机构通过法律解释技术澄清了安全例外条款的用语涵义和适用标准。^⑦ 基于此, 在国际法框架内, 通过基于“善意原则”的检验和“必要性审查”可以对安全例外条款的滥用进行限制。^⑧ 可以认为, 目前的研究对以 GATT 1994 第 21 条为代表的自裁性安全例外条款滥用、解释和限制手段已经较为深入。然而, 现有研究很少关注 GATT 1994 第 21 条的可适用性问题。^⑨ 因此, 本文旨在厘清 GATT 1994 第 21 条在非 GATT 1994 协定下的可适

① 为方便论述, 本文使用《WTO 协定》指代《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其附件的协定, 而《马拉喀什建立世界贸易组织协定》仅指代该协定本身, 不包括其附件的协定。

② See *United States – Origin Marking Requirement*, Addendum, WT/DS597/R/Add. 1 (21 December 2022), pp. 43–45, 49, 53.

③ See *United States – Origin Marking Requirement*, Addendum, WT/DS597/R/Add. 1 (21 December 2022), pp. 23, 25, 65, 69, 74.

④ See *United States – Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R (21 December 2022), para. 7.366.

⑤ See *United States – Analysis of Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act*, Communication from the United States (28 March 2024), WT/DS623/2.

⑥ 参见彭阳:《国际经济治理中的国家安全泛化: 法理剖析与中国应对》, 载《国际法研究》2022 年第 5 期, 第 87—107 页; 沈伟:《国际投资协定中的安全例外条款: 全球趋势与中国实践》, 载《比较法研究》2022 年第 6 期, 第 181—198 页; 孙南翔:《国家安全例外在互联网贸易中的适用及展开》, 载《河北法学》2017 年第 6 期, 第 63—77 页; 刘敬东:《全球经贸关系演变中的国际法治危机及其应对》, 载《中国法学》2023 年第 3 期, 第 285—304 页。

⑦ 参见冯从、陈希沧、史晓丽:《GATT 安全例外条款的适用与发展》, 载《国际贸易》2021 年第 1 期, 第 83—89 页。张乃根:《国际经贸条约的安全例外条款及其解释问题》, 载《法治研究》2021 年第 1 期, 第 128—138 页; 杨钊、黄世席:《国际贸易协定下安全例外条款“必要性”措施的判定——基于“卡塔尔诉沙特知识产权保护措施案”专家组报告分析》, 载《国际法学刊》2021 年第 3 期, 第 78—100 页; 彭德雷、周围欢、杨国华:《国际贸易中的“国家安全”审视——基于美国“232 调查”的考察》, 载《国际经贸探索》2018 年第 5 期, 第 91—104 页; 何华:《知识产权保护的安全例外研究——由〈TRIPs 协定〉第 73 条展开》, 载《中外法学》2019 年第 3 期, 第 817—839 页。

⑧ 参见李欣玥:《WTO 安全例外条款的限制性适用》, 载《国际经济法刊》2019 年第 2 期, 第 80—92 页; 丁丽柏、陈喆:《论 WTO 对安全例外条款扩张适用的规制》, 载《厦门大学学报 (哲学社会科学版)》2020 年第 2 期, 第 127—140 页; 梁咏:《论国际贸易体制中的安全例外再平衡》, 载《法学》2020 年第 2 期, 第 142—155 页。

⑨ 参见尚轩宇:《GATT 1994 第 21 条可适用性研究》, 载《国际经济法刊》2022 年第 2 期, 第 41—54 页。笔者关注到该文也致力于探讨 GATT 1994 第 21 条的可适用性, 但是该文主要借鉴 WTO 争端解决机构对 GATT 1994 第 20 条可适用性的解释路径。本文采取了与之不同的研究方法。

用性,防止成员陷入滥用安全例外的“逐底竞争”。确定 GATT 1994 第 21 条的可适用性是适用该条款的前提条件。一方面,这有助于缓解争端解决机构解释和审查 GATT 1994 第 21 条的压力,避免过度干预主权国家的政策设计;另一方面,这与 GATT 1994 第 21 条的“解释审查规则”一道成为限制其滥用的“双重保险”。

鉴于美国原产地标记案中当事方和诸多第三方均引用了 WTO 争端解决机构在前案中对 GATT 1994 第 20 条一般例外条款可适用性的解释,^① 本文第二部分将回顾 WTO 争端解决机构对 GATT 1994 例外条款可适用性的解释实践,总结其解释路径。由于此种解释路径存在巨大争议,^② 本文在分析现有路径的不足之后,阐明选择其他路径的理由。第三部分将引入条约整体解释方法(holistic approach of treaty interpretation)作为研究的新路径。《维也纳条约法公约》(Vienna Convention on the Law of Treaties,下称 VCLT)第 31—33 条确立了国际法中条约解释的基本规则。条约整体解释方法契合 VCLT 起草者倡导的条约解释理念,同时也是中国所提倡的实践路径。第四部分将运用条约整体解释方法,深入探究 GATT 1994 第 21 条在 WTO 法律框架下的其他非 GATT 1994 协定中的可适用性。结语部分将以条约整体解释方法重新思考美国原产地标记案,并以该案为例阐述以该方法优先认定 GATT 1994 第 21 条的可适用性之益处。

二 解释 GATT 1994 例外条款可适用性的路径及其弊端

美国原产地标记案并非 WTO 争端解决机构处理的首例因“跨条约”适用 GATT 1994 例外条款而引发争议的案件。此前的多起案件中,已存在关于 GATT 1994 第 20 条和第 21 条可适用性的争议。WTO 争端解决机构在处理类似案件时应尽量遵循一致的解释路径。^③ 因此,解读先例对探究 GATT 1994 第 21 条安全例外条款的可适用性具有重要意义。本部分从 WTO 争端解决实践入手,探究其关于 GATT 1994 例外条款可适用性的解释路径,并总结其裁判特点与弊端。

(一) 关于 GATT 1994 例外条款可适用性的解释路径

1. 回避或“假定”适用

鉴于 WTO 法律框架下各协定所规定的权利和义务关系到成员的重大经济利益, WTO 争端

① See *United States – Origin Marking Requirement*, Addendum, WT/DS597/R/Add. 1 (21 December 2022), pp. 63, 66, 73.

② 参见胡加祥:《GATT 1994 第二十条适用范围再审视——以 GATT 1994 1994 与其他多边货物贸易协议关系为视角》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2014 年第 6 期,第 5—17 页;刘勇:《论 GATT 1994 第 20 条对中国加入议定书的可适用性——由“中国原材料出口限制措施案”引发的思考》,载《环球法律评论》2012 年第 1 期,第 151—160 页;马忠法:《论条约的整体解释法——以美日欧诉中国稀土等产品出口措施案为例》,载《当代法学》2014 年第 4 期,第 142—152 页。See also Danielle Spiegel Feld and Stephanie Switzer, “Whither Article XX? Regulatory Autonomy Under Non-GATT 1994 Agreements After China-Raw Materials”, (2012) 38 *Yale Journal of International Law Online* 16, p. 21; Christopher Tran, “Using GATT 1994, Art XX to Justify Climate Change Measures in Claims Under the WTO Agreements”, (2010) 27 *Environmental and Planning Law Journal* 346, pp. 346 – 359.

③ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), paras. 7.53 – 7.61.

解决机构在解释协定时倾向于谨慎行事。面对 GATT 1994 例外条款在非 GATT 1994 协定下的可适用性问题, WTO 争端解决机构选择回避或采用“假定”(arguendo)适用这一解释技术, 尽量避免就该问题作出明确结论。例如, 欧共体商标案件和欧共体生物技术案件中, 被诉方欧共体援引 GATT 1994 第 20 条为《技术性贸易壁垒协定》(下称《TBT 协定》)下的义务抗辩。^① 起诉方反对这一做法, 并请求 WTO 争端解决机构明确 GATT 1994 第 20 条在《TBT 协定》项下的可适用性。^② WTO 争端解决机构有时以《TBT 协定》不适用为由,^③ 有时以涉案措施未违反《TBT 协定》项下的义务为由,^④ 避开讨论 GATT 1994 第 20 条的可适用性。又如, 在美国海关保证金案中, 被诉方美国同样援引 GATT 1994 第 20 条为其违反《反倾销协定》的行为辩护, 起诉方印度提请专家组审查 GATT 1994 第 20 条是否能够适用于《反倾销协定》。但专家组并未回答这一问题, 而是直接审查了美国的措施是否满足 GATT 1994 第 20 条(d)项的适用条件。^⑤ 而上诉机构在该案中“假定”美国可以适用 GATT 1994 第 20 条(d)项豁免《反倾销协定》第 18.1 条以及关于 GATT 1994 第 6 条第 2 款和第 3 款补充注释(the Ad note)的义务, 然后直接分析美国的措施是否符合 GATT 1994 第 20 条的具体适用条件。由于美国的措施不符合 GATT 1994 第 20 条的“必要性”要求, 上诉机构认为无需再审查 GATT 1994 第 20 条的可适用性问题。^⑥ 同样, 在中国音像制品案中, 专家组需要解释 GATT 1994 第 20 条是否可适用于《中国入世议定书》第 5.1 条。专家组认为, GATT 1994 第 20 条以“本协定没有任何内容”开头, “本协定”仅指代 GATT 1994, 而无法指代《中国入世议定书》。因此, 无法推断出该条款能否适用于《中国入世议定书》。鉴于此, 专家组再次使用了“假定”适用这一解释技术。^⑦

2. 依赖条约约文的用语进行解释

当 WTO 争端解决机构无法回避当事方关于 GATT 1994 例外条款“跨条约”适用的争议时, 则会以条约文本的用语(term)作为解释的主要依据。这些用语包括: (1) 表明该协定与《WTO 协定》之间协调性的引言条款(introductory clause); (2) 明确的援引(explicit cross-reference), 即直接援引了 GATT 1994 例外条款的条款; (3) 相似的表述, 即采用与 GATT 1994 例外条款类似措辞的条款。前两种类型的条款通过建立明确的文本链接(explicit textual link), 起到关联 GATT 1994 例外条款与非 GATT 1994 协定的作用。这两类条款也即美国原产地标记案中欧盟等第三方

① See *European Communities – Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Product and Foodstuffs*, WT/DS290/R (15 March 2005), para. 7.440; *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293 (29 September 2006), para. 4.357.

② See *European Communities – Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Product and Foodstuffs*, WT/DS290/R (15 March 2005), para. 7.431.

③ See *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293 (29 September 2006), paras. 7.2524 – 7.2528.

④ See *European Communities – Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Product and Foodstuffs*, WT/DS290/R (15 March 2005), paras. 7.437 – 7.476.

⑤ See *United States – Customs Bond Directive for Merchandise Subject to Anti-Dumping/Countervailing Duties*, WT/DS345/R (29 February 2008), paras. 6.11 – 6.13, 7.290 – 7.313.

⑥ See *United States – Customs Bond Directive for Merchandise Subject to Anti-Dumping/Countervailing Duties*, WT/DS343/AB/R WT/DS345/AB/R (16 July 2008), paras. 310 – 319.

⑦ See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/R (12 August 2009), paras. 7.735 – 7.745, 7.914.

主张的“桥梁条款”。“桥梁条款”缺失时，WTO 争端解决机构认为，相似的表述也可使 GATT 1994 例外条款在非 GATT 1994 协定下具有可适用性。然而，如果条约未含有上述条款，单纯的“沉默”则会导致 WTO 争端解决机构认定 GATT 1994 例外条款不具有可适用性。本部分将结合相关案例对上述结论进行具体分析。

(1) 引言条款

在中国音像制品案中，上诉机构的解释表明，存在类似于“以符合《WTO 协定》的方式”的引言条款，是 GATT 1994 例外条款在非 GATT 1994 协定下可适用的先决条件。上诉机构并未同专家组一样局限于依据 GATT 1994 第 20 条的句首来解释和判断其可适用性，而是选择解释与分析《中国入世议定书》第 5.1 条。上诉机构认为，《中国入世议定书》第 5.1 条的引言条款“以符合《WTO 协定》的方式”，赋予中国在符合《WTO 协定》的前提下管理贸易的权利。这一权利包含了两种措施：其一，不违反 WTO 法律义务的措施；其二，即使违反 WTO 法律义务，但在适用例外的情况下也被视为合理的措施。^① 除此之外，上诉机构的解释一定程度上涉及对《中国入世议定书》第 5.1 条与 GATT 1994 间关系的分析。其指出，《中国入世议定书》第 5.1 条项下开放市场的义务事关“谁”有权利进口或出口货物，与货物贸易的管理存在客观联系 (objective link)。基于此种联系，中国有权援引 GATT 1994 第 20 条，使其以符合《WTO 协定》的方式行使规制贸易的权利。^② 然而，在得出结论时，上诉机构主要以第 5.1 条的引言条款作为支撑。^③ 这一做法反映了 WTO 争端解决机构在解释条约时过于重视约文用语，而忽视了协定间的体系性关系 (systemic relationship)。

(2) 明确的援引

中国稀土案与中国原材料出口限制案均涉及 GATT 1994 第 20 条一般例外条款在《中国入世议定书》第 11.3 条项下的可适用性问题。WTO 争端解决机构指出，非 GATT 1994 协定若希望适用 GATT 1994 的例外条款，必须在条文中明确引用，例如《与贸易有关的投资措施协定》第 3 条明确援引了 GATT 1994 第 20 条。然而，《中国入世议定书》第 11.3 条仅列明附件 6 和 GATT 1994 第 8 条作为取消出口关税的例外情况，并未提及 GATT 1994 第 20 条。因此，WTO 争端解决机构推论，该条文的“沉默”表明中国和其他 WTO 成员在谈判时无意将 GATT 1994 第 20 条纳入 (incorporate into) 并使其适用于《中国入世议定书》的第 11.3 条。^④ 在中国稀土案中，中国依据《中国入世议定书》第 1.2 条和《WTO 协定》第 12 条，主张《中国入世议定书》与 GATT 1994 存在“内在联系” (intrinsically related)，使 GATT 1994 第 20 条在未被明确援引的情况下亦

① See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/AB/R (21 December 2009), paras. 218 – 229.

② See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/AB/R (21 December 2009), para. 230.

③ See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/AB/R (21 December 2009), para. 233.

④ See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R (5 July 2011), paras. 7.116 – 7.160; *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012), paras. 278 – 307; *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), paras. 7.80 – 7.99; *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R (7 August 2014), paras. 5.25 – 5.70.

可适用。^① 然而, WTO 争端解决机构分别解释了《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 12.1 条以及《中国入世议定书》第 1.2 条, 认为第 12.1 条意在规定“入世的条件是议定的”, 第 12.2 条意在规定“入世条件之一是 WTO 成员接受一揽子协定”, 未涉及各成员的入世议定书与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其各附件的关系。^② 《中国入世议定书》第 1.2 条起到连接《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其附件诸多多边协定的作用, 但并未明确表明《中国入世议定书》的单个条款与各个多边协定之间的关系。^③ 由此, WTO 争端解决机构以“缺乏文本支持”为由, 否定了中国的主张。

(3) 相似的表述

俄罗斯过境通行案涉及 GATT 1994 第 21 条安全例外条款在俄罗斯的《入世协定书》和《入世工作组报告》中的第 1161 段、1426 段、1427 段和 1428 段中的可适用性问题。专家组的解释表明, 即便被解释条款中欠缺明确的文本链接, 但若存在与 GATT 1994 例外条款相似的表述, 这仍旧可使 GATT 1994 例外条款在非 GATT 1994 协定中具有可适用性。专家组认为第 1161 段、第 1426 段和第 1428 段中存在“符合与之有关的其他《WTO 协定》条款”“符合《WTO 协定》适用的方式”“按照《WTO 协定》适用条款的规定”等引言条款。这使得 GATT 1994 第 21 条在上述段落中具有可适用性。^④ 第 1427 段缺失 (omit) 了上述引言条款, 且该段规定的措施也不同于 GATT 1994 项下的义务, 但该段提及的“紧急情况除外”与 GATT 1994 第 21 条 (b) 款“在战时或国际关系中的其他紧急情况”的用语具有相似性。这一相似性的表述促使专家组认定 GATT 1994 第 21 条的紧急情况与第 1427 段所预设的“紧急情况”类型相符, 从而确认了 GATT 1994 第 21 条可适用于第 1427 段。^⑤

(二) 关于 GATT 1994 例外条款可适用性的解释路径之弊端

WTO 争端解决机构对 GATT 1994 例外条款可适用性的解释存在明显弊端。如果 WTO 争端解决机构选择回避当事方对 GATT 1994 例外条款可适用性的争议, 或“假定”GATT 1994 例外条款可适用, 这不仅无助于解决争端, 反而增加了法律适用的不确定性。正如上诉机构在中国音像制品案中所指出的, “假定”适用这一解释技术不仅与保障法律可预测性的目标相悖, 而且无助于争端的实际解决。^⑥ 如果 WTO 争端解决机构依赖条约条款的用语解释 GATT 1994 例外条款的可适用性, 则问题的核心将归结于判定某一特定条款是否蕴含“桥梁条款”或者与 GATT 1994 例外条款相似的表述, 这往往导致一种“字面解释” (literal interpretation) 的取向, 忽视了条约的上下文、目的和宗旨等解释要素。此种解释路径在推导合理结论时面临显著困境, 主要体现在

① See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), paras. 7.62 – 7.76.

② See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R (7 August 2014), paras. 5.25 – 5.34.

③ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R (7 August 2014), paras. 5.35 – 5.51.

④ See *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (5 April 2019), paras. 7.234 – 7.245, 7.251 – 7.255.

⑤ See *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (5 April 2019), paras. 7.246 – 7.250.

⑥ See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/AB/R (21 December 2009), para. 215.

以下两个维度。其一，忽视缔约方真实意图。中国的入世经历了艰难的谈判，但《中国入世议定书》中仍旧存在诸如第 11.3 条一样不甚严谨的条款。这些条款虽然未包含“桥梁条款”或采用与 GATT 1994 例外条款相似的表述，但这并不意味着中国放弃了援引例外条款的权利，^① 也不意味着其他 WTO 成员会反对新成员在相关事项上适用 GATT 1994 例外条款。例如，后续加入 WTO 的成员乌克兰就在其出口税承诺中明确援引了 GATT 1994 例外条款，此举并未受到反对。^② 由此可见，在中国原材料案和中国稀土案中，WTO 争端解决机构的解释违背了成员缔约时的意愿，并将过重的义务加诸于作出“超 WTO”（WTO-plus）承诺的成员。^③ 其二，难以避免多种解释结果。依 WTO 争端解决机构的解释，单纯的“沉默”导致 GATT 1994 例外条款不具有可适用性。然而，“沉默”和“缺失”不必然导致权利或义务的放弃。例如，在阿根廷鞋案中，上诉机构认为，尽管《保障措施协定》未明确提及“不能预见的情况”，但这种缺失并不影响该协定与 GATT 1994 第 19 条累积适用（apply cumulatively），存在“不能预见的情况”仍旧是实施保障措施的前提条件。^④ 因此，仅关注条约用语的字面意思，在约文“沉默”的情况下难以避免得出两种相互冲突的解释结果，而条约解释的目标在于明确条约的准确含义，而非产生矛盾的结果。^⑤ WTO 争端解决机构的解释可能导致多种解释，不符合条约解释的目标。

有观点认为，依据条约文本的用语解释 GATT 1994 例外条款的可适用性可以确保法律的可预测性，避免 GATT 1994 例外条款过度扩张至非 GATT 1994 协定。^⑥ 但该观点难以成立。例如，依 WTO 争端解决机构在俄罗斯过境通行案中的解释路径，如果采用了与 GATT 1994 例外条款相似的表述，则可认定该条款具有可适用性，那么 GATT 1994 例外条款同样可以适用于 WTO 框架下存在与 GATT 1994 例外条款类似表述的涵盖协定，诸如《TBT 协定》或《实施卫生与植物卫生措施协定》（下称《SPS 协定》）等。由此可见，仅依赖条约条款的用语进行解释并不能起到限制 GATT 1994 例外条款溢出 GATT 1994 的作用。

综上，笔者认为 WTO 争端解决机构现有裁决的解释路径无法妥善解释 GATT 1994 例外条款的适用性问题。

三 条约整体解释方法的核心要义及国际争端解决机构的典型实践

鉴于 WTO 争端解决机构对于 GATT 1994 例外条款可适用性的解释路径存在弊端，本文拟通过

① See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012), paras. 38 – 39.

② See Report of the Working Party on Ukraine's Accession to the World Trade Organization, WT/ACC/UKR/152 (25 January 2008), para. 240.

③ 参见刘勇：《论 GATT 1994 第 20 条对中国加入议定书的可适用性——由“中国原材料出口限制措施案”引发的思考》，载《环球法律评论》2012 年第 1 期，第 151—160 页；胡加祥：《〈中国入世议定书〉法律性质之分析》，载《当代法学》2014 年第 2 期，第 147—160 页。

④ See *Argentina – Safeguard Measures on Imports of Footwear*, WT/DS121/AB/R (14 December 1999), paras. 87 – 89.

⑤ See *United State – Continued Existence and Application of Zeroing Methodology*, WT/DS350/AB/R (4 February 2009), para. 272.

⑥ Danielle Spiegel Feld and Stephanie Switzer, “Whither Article XX? Regulatory Autonomy Under Non-GATT 1994 Agreements After China-Raw Materials”, (2011) 38 *Yale Journal of International Law* 16, pp. 16 – 30.

条约整体解释方法探究 GATT 1994 第 21 条安全例外条款的可适用性。条约整体解释方法为中国所提倡,与 VCLT 解释规则的起草者运用条约解释规则的理念相契合,也有坚实的理论基础,可为重新思考 GATT 1994 例外条款的可适用性提供有益思路。本部分将在详细论述条约整体解释方法核心要义的基础上,以中国稀土案中专家组的单独意见为例,探讨条约整体解释方法的运用。

(一) 条约整体解释方法的核心要义

在中国稀土案中,中国强调运用条约整体解释的重要性,提出了两个核心要求。其一,整体性地运用 VCLT 第 31 条所规定的各类解释要素,综合考量条约的上下文、目的和宗旨,而非局限于条款用语的字面含义,导致解释结果妨碍实现《WTO 协定》的目的和宗旨。^①这一主张与 VCLT 起草者的理念相契合。VCLT 的起草过程经历了约文解释学派、目的解释学派及主观意图解释学派的激烈交锋,^②最终确立了“以约文为基础”的解释方法,推定条约文本真实反映缔约方意图,因而条约用语的通常含义 (ordinary meaning) 常被视为解释起点。^③然而,这并不等同于“文本至上”。为避免解释过程陷入纯粹的语义研究,VCLT 解释规则的起草者汉弗莱·沃尔多克 (Humphrey Waldock) 强调条约解释过程的整体性,解释者应该协同运作 (combined operation) 所有的解释要素,在条约的上下文中,结合目的和宗旨,赋予条约用语通常含义。^④其二,从条约整体出发,明确《中国入世议定书》与《WTO 协定》之间的体系性关系,厘清“超 WTO”承诺在 WTO 法律框架中的地位及其与其他协定的“内在联系”,以此为基础进一步解释条约文本。^⑤VCLT 的起草者同样指出,在参考上下文进行解释时,解释者不仅需要关注用语所处的直接上下文,还应该审视条约整体 (as a whole) 的上下文,以避免产生不同的解释结果。^⑥“整体解读”条约的理念也为约文解释学派的国际法学者默瑞奇·德·瓦特尔 (Emer de Vattel) 所提倡。其条约解释理论对 VCLT 解释规则的起草具有深刻的影响,也不失为 WTO 争端解决中采用条约整体解释方法的理论渊源。^⑦瓦特尔主张,解释者“基于条约内部的连贯性”和“基于各条款间的联系”解释条约。他指出,由于条约起草可能因追求简洁性而省略部分内容,解释者必须整体解读条约,以赋予条约用语体现条约的连贯性和内在精神的含义。^⑧同时,条约间及条款间的联系决定了条约用语的真实含义。例如,若后一条约约定以小麦替代燕麦进行交付,并且没有降低价格的意图,那么后一条约应被解释为要求交付价值与前一条约约定的燕麦相

① See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R/Add.1, WT/DS432/R/Add.1, WT/DS433/R/Add.1 (26 March 2014), ANNEX B – 4, p. 77.

② See Richard K. Gardiner, *Treaty Interpretation* (Oxford University Press, 2nd edn, 2015), p. 595.

③ See International Law Commission, Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries (1966), A/CN.4/SER. A/1966, pp. 220 – 221, para. (11).

④ See International Law Commission, Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries (1966), A/CN.4/SER. A/1966, p. 221, paras. (12) – (13).

⑤ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R/Add.1, WT/DS432/R/Add.1, WT/DS433/R/Add.1 (26 March 2014), ANNEX B – 4, p. 76.

⑥ See International Law Commission, Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries (1966), A/CN.4/SER. A/1966, p. 221, paras. (12) – (13); International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission 1964 Volume II, A/CN.4/SER. A/1964/ADD.1, p. 56.

⑦ 参见张乃根:《条约解释的国际法》(上),上海人民出版社 2018 年版,第 188 页。

⑧ See Emer de Vattel, *The Law of the Nation or the Principle of Law* (Carnegie Institution of Washington Press, 1916), p. 206, section 285.

当的小麦。^① 因此,解释者在解释条约时,必须考虑条约间和条款间的相互联系,以确保条约的各个部分以及相互关联的条约能够得到协调一致的解釋。

综上,条约整体解释方法的核心要义在于,解释者应以整体的方式运用 VCLT 第 31 条规定的各类解释要素,在条约的上下文中结合其目的和宗旨,赋予条款通常含义。同时,解释者需将条约视为一个整体,系统考量条约之间与条款之间的实质性关系的实质联系,以确保解释结果具有逻辑一致性和体系连贯性。

(二) 使用条约整体解释方法的实践

WTO 争端解决机构逐渐认识到,机械地运用 VCLT 第 31 条、仅局限于文本解释的做法存在局限性,^② 并在多案件中强调应该整体、协调 (integrated operate) 地运用文本、上下文及目的等各类解释要素。^③ 这契合了条约整体解释的核心要义。然而在实践中,争端解决机构对条约整体解释方法的运用却常常“名不副实”。在中国原材料出口措施限制案中,上诉机构虽声称“整体性地运用了 VCLT 解释规则”,^④ 但其解释集中于解读《中国入世议定书》第 11.3 条的用语,对比该条款与第 11.1 条和第 11.2 条以及《中国入世工作组报告》第 170 段等相关上下文的文本差异,缺乏对条款间联系的实质性考量,^⑤ 且以条约目的和宗旨无法为 GATT 1994 例外条款提供明确指导为由,将其排除在解释之外。^⑥ 这一做法导致除文本以外的其他解释要素流于形式。中国稀土案件的专家组报告多次提及“整体解释”,上诉机构又提出了“一体化评估”或“全面分析”。但 WTO 争端解决机构的做法是,先分别对《中国入世议定书》第 2 条与《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 12 条等相关条款的文本进行解释,随后判断《中国入世议定书》和《WTO 协定》之间的关系。^⑦ 尽管 WTO 争端解决机构对单个条款的文本解读准确,但其分析未能从整体上把握条约间的关系,也未综合运用目的和宗旨等解释要素,难以符合条约整体解释方法的要求。^⑧

在中国稀土案中,专家组成员提出了一份独具见地的单独意见,充分体现了条约整体解释方

① See Emer de Vattel, *The Law of the Nation or the Principle of Law* (Carnegie Institution of Washington Press, 1916), p. 207, section 286.

② See Claus-Dieter Ehlermann, “Six Years on the Bench of the ‘World Trade Court’: Some Personal Experiences as Member of the Appellate Body of the World Trade Organization”, (2002) 36 *Journal of World Trade* 605, pp. 617–618.

③ See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/AB/R (21 December 2009), para. 399; *Canada – Certain Measures Affecting the Automotive Industry*, WT/DS139/R, WT/DS142/R (11 February 2000), para. 10.12; *United States – Sections 301–310 of the Trade Act of 1974*, WT/DS152/R (22 December 1999), para. 7.22; *European Communities – Customs Classification of Frozen Boneless Chicken Cuts*, WT/DS269/AB/R, WT/DS286/AB/R (12 September 2005), para. 176.

④ See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012), para. 307.

⑤ See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012), paras. 249–305.

⑥ See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012), para. 306.

⑦ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R (7 August 2014), paras. 5.21–5.74.

⑧ 张乃根:《条约解释的国际法》(下),上海人民出版社 2018 年版,第 997—1001 页。

法的核心要义。该意见尽管未被上诉机构采纳,却为如何在 WTO 争端解决中运用整体解释方法探究 GATT 1994 例外条款的可适用性提供了宝贵经验。^① 与仅局限于条约用语解释的传统做法不同,该意见主张首先从条约整体出发,深入分析《WTO 协定》《中国入世议定书》与 GATT 1994 之间的实质性关系。根据单独意见,GATT 1994 例外条款自动适用于 GATT 1994 的相关义务(GATT 1994 – related obligation)。^② 若《中国入世议定书》第 11.3 条是 GATT 1994 相关义务的组成部分,那么基于此种体系性关系,即使条款缺乏“桥梁条款”或类似于 GATT 1994 例外条款的表述,GATT 1994 例外条款亦可适用于第 11.3 条。所谓“组成部分”,是指非独立存在的、属于整体不可或缺的一部分。^③ 通过解释《中国入世议定书》第 11.3 条的文本,单独意见认为该条款规定的禁止加征关税的义务在实质上补充了 GATT 1994 第 2 条和 GATT 1994 第 11 条,三者共同涉及相同的事项(subject matter),应该作为一个整体进行解释和适用,以确保中国协调一致(coherent implementation)地履行义务。因此,第 11.3 条应被视为 GATT 1994 关于出口关税制度的组成部分,进而成为 GATT 1994 的组成部分。基于此种体系性关系,GATT 1994 第 20 条可适用于《中国入世议定书》第 11.3 条。^④ 同时,在明确条约间实质性联系的基础上,该意见整体性地运用了 VCLT 第 31 条规定的各类解释要素,包括条文的通常含义、上下文及条约的目的和宗旨。结合《WTO 协定》序言中明确的可持续发展宗旨,以及文本未排除 GATT 1994 规则的情形,该意见得出结论:中国有权援引 GATT 1994 第 20 条,以豁免其在《中国入世议定书》第 11.3 条项下的义务,从而避免因局限于狭隘的文本解读阻碍《WTO 协定》宗旨的实现。^⑤

四 以条约整体解释方法探究 GATT 1994 第 21 条安全例外条款之适用

本部分首先探讨运用条约整体解释方法解释和分析 GATT 1994 第 21 条安全例外条款适用性的可行性,并在分类讨论的基础上,进一步依据条约整体解释方法深入探究 GATT 1994 第 21 条安全例外条款在非 GATT 1994 协定项下的可适用性。

(一) 适用条约整体解释方法的可行性分析

条约整体解释方法不同于 WTO 传统实践,其核心在于系统性运用 VCLT 第 31 条的多种解释要素,包括条款的通常含义、上下文及条约目的,整体解读条约并重视条款及条约间的实质联系,以确保体系协调性,避免因约文“不完美”而产生的不合理结论。这一方法具有充分的理论与实践支持。然而在 WTO 争端解决实践中,条约整体解释方法并非主流,也可能遭到欧盟等

① See Zhang Naigen, “Holistic Approach of Treaty Interpretation: A Critique on China-Rare Earths”, (2015) 8 *Canadian Social Science* 16, pp. 16 – 26.

② See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), para. 7. 125.

③ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/AB/R, WT/DS432/AB/R, WT/DS433/AB/R (7 August 2014), para. 5. 41.

④ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), para. 7. 136.

⑤ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), para. 7. 137.

美国原产地标记案的第三方成员反对。原因在于, 尽管《WTO 协定》要求成员“一揽子”接受多边协定以避免“择利而入”, 但各协定之间仍具有独立性, 其权利义务不能自动转换适用。^① WTO 争端解决机构和欧盟等第三方成员倾向于以约文用语为基础, 限制解释者对条约权利和义务的延展性解读。然而, 条约整体解释方法并非通过解释创设权利和义务。不同于对特定条款用语的释义, 在解释 GATT 1994 例外条款于非 GATT 1994 协定中的可适用性时, 无论当事方是否提出异议, 争端解决机构都须对这些协定间的实质联系进行判断。^② 例如, 上诉机构在中国音像制品案中探讨了《中国入世议定书》第 5.1 条与 GATT 1994 是否存在清晰可辨的“客观联系”。^③ 在中国稀土案中, 争议聚焦于《中国入世议定书》第 11.3 条与 GATT 1994 的“内在联系”或“体系性关系”。^④ 俄罗斯过境通行案的专家组也考虑了俄罗斯入世议定书的相关条款与 GATT 1994 间是否存在“紧密联系”(close link)。^⑤ 美国在原产地标记案中更进一步提出, WTO 法律框架应作为一个整体统一解释。^⑥ 因此, 解释者不应该再局限于单个条约用语释义, 而应该综合运用各类解释要素, 整体性地评估协定间的关系。若认定相关协定存在体系性关系, 则意味着二者须一致地解释和适用, 而无需重复设定“桥梁条款”。即便个别条款“沉默”或缺失了“桥梁条款”, GATT 1994 例外条款也可适用。WTO 框架下协定间的体系性具有“广泛系统重要性”(broad systemic import)。^⑦ 然而《WTO 协定》对各附件间的关系并无明文规定, 只是规定了条款产生冲突时的适用规则。^⑧ 这就为解释者留下了空间。GATT 1994 第 20 条可适用性的解释实践凸显了条约整体解释方法的重要性。尽管 GATT 1994 第 20 条和第 21 条在立法背景、保护利益及自我判断属性上存在差异,^⑨ 但二者均作为 GATT 1994 “自由贸易”原则的例外机制, 共同承载对非贸易价值的保护功能。条约整体解释方法可为探讨 GATT 1994 第 21 条的可适用性提供方法论。

(二) GATT 1994 第 21 条安全例外条款的可适用性分析

运用条约整体解释方法, 整体性地运用文义、上下文、目的和宗旨等解释要素, 能够考虑条

① See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), para. 5.73.

② See Matthew Kennedy, “The Integration of Accession Protocols into the WTO Agreement”, (2013) 47 (1) *Journal of World Trade* 45, pp. 45–75.

③ See *China – Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R (5 July 2011), para. 7.86.

④ See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), paras. 7.62–7.76.

⑤ See *Russia – Measures Concerning Traffic in Transit*, WT/DS512/R (5 April 2019), para. 7.237.

⑥ See *United States – Origin Marking Requirement*, Addendum, WT/DS597/R/Add.1 (21 December 2022), pp. 43–45, 49, 53.

⑦ 美国作为起诉方, 在中国音像制品案中承认, 对于《中国入世议定书》与《WTO 协定》之间关系的判断具有“广泛系统重要性”(broad systemic import)。See *China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisuals Entertainment Product*, WT/DS363/R (12 August 2009), para. 7.739.

⑧ 《马拉喀什建立世界贸易组织协定》第 16.3 条规定, 该协定的条款与多边协定的条款产生抵触时, 该协定的条款优先适用。《关于附件 1A 的总体解释性说明》规定, 如果 GATT 1994 与附件 1A 中另一协定的条款产生抵触, 则该协定的条款优先适用。

⑨ James Bacchus, “The Black Hole of National Security: Striking the Right Balance for the National Security Exception in International Trade”, (2022) *Policy Analysis Cato Institute* 2, pp. 2–12.

约之间和条款之间的实质性关系，解释 GATT 1994 第 21 条安全例外条款的可适用性。为便于讨论，笔者将 WTO 框架下的实体协定分为 3 类：含有“桥梁条款”的协定，单独设定“国家安全条款”的协定，以及未设置“国家安全条款”或“桥梁条款”的协定。笔者将逐一分析 GATT 1994 第 21 条在各类协定中的可适用性。此外，鉴于 GATT 1994 第 21 条安全例外条款在《中国入世议定书》的可适用性对中国具有意义，本部分亦将对此进行讨论。

1. 含有“桥梁条款”的协定

“桥梁条款”转引 GATT 1994 第 21 条安全例外条款或表明与 GATT 1994 间的联系，为 GATT 1994 第 21 条安全例外条款的适用提供了文本依据。此类协定包括《进口许可程序协定》《与贸易有关的投资措施协定》《贸易便利化协定》《农业协定》《装运前检验协定》《补贴与反补贴措施协定》《反倾销协定》以及《保障措施协定》。《进口许可程序协定》第 1.10 条明确规定“对于安全例外，适用 GATT 1994 第 21 条的规定”；《与贸易有关的投资措施协定》第 3 条规定“酌情适用 GATT 1994 的例外”；《贸易便利化协定》第 24.7 条最后条款规定“GATT 1994 的例外情况和豁免适用于本协定”。《农业协定》第 21 条规定“GATT 1994 的规定应在遵守本协定的规定的前提下适用”。《装运前检验协定》第 2.6 条规定，就透明性规则而言，在 GATT 1994 第 21 条规定的特定情况下，成员可以对出口方适用变更程序或其他额外程序。依 WTO 争端解决机构的解释路径以及条约整体解释方法，均可认为 GATT 1994 第 21 条在满足特定条件时可适用于上述协定。然而，条约整体解释方法要求进一步考察条约之间以及条款之间的实质性关系。《补贴与反补贴措施协定》第 32 条、《反倾销协定》第 18.1 条和《保障措施协定》第 11.1 (c) 条表明，这些协定与 GATT 1994 第 6 条、第 16 条和第 19 条密切相关，共同构成补贴、反倾销和保障措施的纪律体系。这些条款与第 21 条安全例外一样同为 GATT 1994 一般义务的例外，允许成员在特定情形下采取特殊措施：第 6 条规定的反补贴和反倾销针对禁止性补贴或倾销行为；第 19 条规定的保障措施用于应对因不可预见的情况导致的进口激增，从而对国内产业造成严重损害或严重损害威胁的情形；GATT 1994 第 21 条则用于保护国家基本安全利益。^① 鉴于这些条款的功能和实质性关系，GATT 1994 第 21 条不应适用于这些协定，否则将削弱 GATT 1994 规则的约束力。

2. 单独设定“国家安全条款”的协定

单独设定“国家安全条款”^② 的协定包括《服务贸易总协定》（下称 GATS）、《与贸易有关的知识产权协定》（下称 TRIPs）、《政府采购协定》和《TBT 协定》。这些协定中的“国家安全条款”虽然采用了与 GATT 1994 第 21 条相似的表述，却未必能意味着 GATT 1994 第 21 条具有可适用性。在 GATS 和 TRIPs 之下，GATS 第 14 条和 TRIPs 第 73 条与 GATT 1994 第 21 条完全一致，无需再适用 GATT 1994 第 21 条。《TBT 协定》设定了自身的安全例外条款，其序言确立了保障国家安全的目标；第 2.2 条规定了成员在立法设置技术性法规时对贸易的限制不能超过保护国家安全的必要性；第 10.8.3 条规定成员可以不披露其认为违反基本利益的任何资料。从约文用语来看，上述条款虽然采用了 GATT 1994 第 21 条相似的用语，但却不含有自我判断性质的表述，

① 韩立余：《世界贸易组织法》（第 3 版），中国人民大学出版社 2014 年版，第 119—170 页。

② “国家安全条款”通常泛指国际经贸协定中专门设置的与国家安全事项相关、允许缔约方豁免条约义务的例外性条款，包括类似 GATT 1994 第 21 条的安全例外条款。参见刘敬东：《“国家安全”条款的适用边界及发展动向评析——以国际贸易投资规则为视角》，载《法学杂志》2023 年第 2 期，第 121—138 页。

意味着《TBT 协定》的起草者并不打算采用与 GATT 1994 第 21 条一样的方式赋予成员保障其国家安全的权利。整体解读《TBT 协定》可知,《TBT 协定》主要用于规范成员制定技术性法规和标准的行为,与 GATT 1994 规制的事项并不相同,二者无需作为一体解释和适用,所以二者并不存在体系性关系。美国丁香烟案件也确定了《TBT 协定》拥有独立的例外条款来平衡成员权利和义务。^① GATT 1994 第 21 条无法适用于《TBT 协定》。《政府采购协定》第 3 条规定,缔约方有权采取其认为必要的措施或拒绝披露信息,以保障国防采购相关的基本安全利益。这一条款与 GATT 1994 第 21 条涉及的事项并不一致,可推断出起草者无意适用 GATT 1994 第 21 条。整体解读《政府采购协定》可知,该协定主要用于规范政府的采购行为,而 GATT 1994 主要用于规制货物贸易。二者规制事项不同,无需作为一体解释和适用,从而不存在体系性关系。因此, GATT 1994 第 21 条不可适用于《政府采购协定》。

3. 未设置“国家安全条款”或“桥梁条款”的协定

未设置“国家安全条款”或“桥梁条款”的协定包括《原产地规则协定》《民用航空器贸易协定》《渔业补贴协定》《海关估价协定》和《SPS 协定》。由于缺乏明确的“桥梁条款”作为指引,这些协定中 GATT 1994 第 21 条安全例外的可适用性并不明确,因此需要重点运用条约整体解释方法。《原产地规则协定》和《民用航空器贸易协定》在序言中表明不会损害成员在 GATT 1994 项下的权利,表明这两项协定应该与 GATT 1994 和谐一致地适用。有学者认为,条约序言虽然没有效力,但其往往体现了整个条约的精神、目的和宗旨,并构成“上下文”的一部分。^② 然而,整体解读《原产地规则协定》可知,该协定主要用于规范原产地的确定,与 GATT 1994 第 9 条关于标记原产地的规定的规制逻辑并不相同。二者虽然相关联,但无需作为一体解释和适用,不存在体系性关系。整体解读《民用航空器贸易协定》可知,该协定主要规范成员在民用航空器及其零部件贸易中的措施,而 GATT 1994 则针对一般货物贸易采取的措施。二者虽均涉及货物贸易,但规制事项不同。并且《民用航空器贸易协定》位于《WTO 协定》附件四,而 GATT 1994 是附件一之下的协定。因此,二者无需作为一体解释和适用,不存在体系性关系。《SPS 协定》的序言表明,其旨在制定适用于 GATT 1994 第 20 条 (b) 项的卫生或植物检疫措施具体规定,但《SPS 协定》却非 GATT 1994 的简单延伸。《SPS 协定》的适用不以违反 GATT 1994 一般义务为前提,只要相关措施属于《SPS 协定》第 1 条规定的范畴,该类措施就要受到《SPS 协定》的约束。但《SPS 协定》下的措施范围更广,不仅限于 GATT 1994 第 20 条 (b) 款下的措施。因此,《SPS 协定》无需与 GATT 1994 作为一体解释和适用,与 GATT 1994 不存在体系性关系。并且《SPS 协定》通过“国际标准→科学证据→充分证据”的审查规则平衡权利与义务,因此无需再适用 GATT 1994 第 21 条打破这些平衡。GATT 1994 第 21 条无法适用于这三项协定。《海关估价协定》又名《关于实施 1994 年关税及贸易总协定第 7 条的协定》,是为了细化 GATT 1994 第 7 条而制定的协定。《海关估价协定》与 GATT 1994 第 7 条应该作为一体解释和适用,以确定海关估价方面的纪律。因此,《海关估价协定》与 GATT 1994 存在体系性关系, GATT 1994 第 21 条可适用于豁免一般性规则之下的义务。

① See *United States – Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes*, WT/DS406/AB/R (4 April 2012), paras. 96 – 101.

② 冯寿波:《论条约序言的法律效力——兼论 TRIPS 序言与〈WTO 协定〉及其涵盖协定之序言间的位阶关系》,载《政治与法律》2013 年第 8 期,第 91—103 页。

4. 《中国入世议定书》

议定书通常作为主条约的附件，用以补充或变更主条约的规定，属于主条约的组成部分。^①《马拉喀什建立世界贸易组织协定》未明文规定入世议定书与多边协定的关系，亦未将其纳入附件所列的各项协定中。但整体解读可知，《中国入世议定书》是《马拉喀什建立世界贸易组织协定》及其附件多边协定的组成部分。《马拉喀什建立世界贸易组织协定》提供了框架性的法律，规定如成员资格、生效、修改和退出等基本事项，而附件中多边协定涉及成员间实质性的贸易权利和义务。《中国入世议定书》所规定的事项涉及贸易制度实施、关税水平和非关税措施等事项，与多边贸易协定中的规则紧密相关。《中国入世议定书》的条款可分为3类：第一类为直接表明构成特定协定的一部分的条款，例如关税减让表；第二类为复述或阐释多边贸易协定义务的条款；第三类为超出《WTO协定》义务的“WTO-plus条款”，例如第11.3条。^②前两类条款规定的义务若与GATT 1994相关，则被诉方可以援引第21条安全例外条款豁免其义务。“WTO-plus条款”若与GATT 1994规制相同或相似的事项，该条款应该与GATT 1994相关条款作为一体解释和适用，并被视为GATT 1994的组成部分。若无明文排除，应该确认GATT 1994第21条的可适用性。

五 结语

涉安全例外案件历经了20世纪40—70年代的“主动克制”阶段，80—90年代的“分歧和争议”阶段，最终在2019年俄罗斯过境通行案后迈入了“准司法化”阶段。^③如今，安全例外的解释和审查已经不再是一个避而不谈的话题，而被视为应由国际司法机构运用法律化和技术化的手段来澄清的问题。在美国原产地标记案中，专家组顶住来自美国的压力运用条约解释方法解决了长期以来GATT 1994第21条的“自判性”争议。这是对安全例外问题法律化的探索，值得肯定。然而，专家组刻意回避了对GATT 1994第21条在《原产地规则协定》和《TBT协定》项下可适用性争议的深入探讨。其认为《原产地规则协定》不适用于该案，^④又基于司法经济（judicial economy）原则，未对《TBT协定》进行审查和解释，由此回避了对GATT 1994第21条可适用性的探讨。^⑤由于WTO协定义务具有广泛性，一项措施可能同时违反多项协定，妥善运用司法经济原则有助于在限定时间内解决争端。^⑥然而，专家组的裁判思路不仅遗漏了当事方的争议问题，而且在解释GATT 1994第21条的过程中不可避免地介入成员的主权事务，对其国家安全政策的合法性进行评判。这无疑需耗费更多的司法资源，与司法经济原则背道而驰。因此，优先通过条约整体解释方法，澄清GATT 1994第21条安全例外条款的可适用性，将是一种更明

① 李浩培：《条约法概论》，法律出版社2003年版，第23页。

② 分类和说理可参见中国稀土案专家组的单独报告。See *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*, WT/DS431/R, WT/DS432/R, WT/DS433/R (26 March 2014), para. 7. 131.

③ 李晓玲：《WTO安全例外条款：实践演进、路径选择与中国因应》，载《国际法研究》2023年第3期，第25—48页。

④ *United States – Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R (21 December 2022), para. 7. 366.

⑤ *United States – Origin Marking Requirement*, WT/DS597/R (21 December 2022), para. 7. 366. 专家组回避审查的理由是，尽管《TBT协定》第2.1条的非歧视要求与GATT 1994项下的最惠国待遇有所区别，但被诉方美国对争端解决机构建议的执行效果在这两个协定项下不存在任何差异，故不需要再审查涉案措施是否符合《TBT协定》。

⑥ 吕晓杰：《对WTO争端解决机制中司法经济原则功能的再思考》，载《环球法律评论》2008年第6期，第81—89页。

智的选择。一旦确定 GATT 1994 第 21 条在被解释协定中不具有可适用性, WTO 争端解决机构就无需再对安全例外条款进行解释和审查。这不仅能够避免 WTO 争端解决机构直接接触成员的“主权安全阀”, 有效节约司法资源, 同时也有助于增强 GATT 1994 第 21 条安全例外条款适用的可预测性。在后续的中国诉美国电动汽车补贴案中, 中国可以主张先由 WTO 争端解决机构审查 GATT 1994 第 21 条可适用性, 避免在争端解决中深入讨论美方的相关措施是否符合 GATT 1994 第 21 条的适用条件, 从而回避所谓的“对美国国家安全的危害”等敏感话题的争论。

The Applicability of Security Exception Clause of GATT 1994 from the Perspective of Holistic Approach of Treaty Interpretation

Xu Zichun

Abstract: *United States – Origin Marking Requirement* involves a dispute between the parties regarding the applicability of Article 21 of the GATT 1994 outside the framework of GATT 1994. However, the WTO Dispute Settlement Body did not address this issue. In past practice, the WTO Dispute Settlement Body either chooses to avoid the issue, adopts an *arguendo* assumption, or overly relies on the terms of the treaty for interpretation. The existing interpretation approach is limited for exploring the applicability of the Article 21 of GATT 1994 security exception provision. In light of this, the paper advocates for the adoption of the holistic approach of treaty interpretation, which emphasizes that interpreters should apply the various interpretive elements of Article 31 of the VCLT in a holistic manner, giving the terms of the treaty their ordinary meaning within the context of the treaty and in light of its object and purpose. Furthermore, interpreters must read the treaty as a whole, considering the substantive connections between its internal provisions as well as the substantive connections between different treaty provisions. Under the WTO legal system, substantive agreements concerning the security exception provision can be categorized into three types: agreements containing “bridge clauses” referring to GATT 1994 provisions, agreements with standalone “national security clauses”, as well as agreements without “national security clauses” or “bridge clauses”. By applying the holistic approach of treaty interpretation, priority is given to determining the applicability of the GATT 1994 security exception provision in different types of agreements under the WTO. If it is found that the GATT 1994 security exception provision cannot be applied in the interpreted agreement, there is no need for subsequent review and interpretation, which aligns more closely with judicial economy principles.

Keywords: Holistic Approach of Treaty Interpretation, National Security, National Security Exception, Security Exception Clause, Article 21 of GATT 1994

(责任编辑: 谭观福)