

欧盟在WTO中的地位与角色

摘要: 一体化使得欧盟可以像一个“大国”一样参与国际经济活动,并逐步成为了多边贸易体制中的领导者。欧盟不仅是WTO决策体制中的“双寡头”之一,而且还在西雅图会议之后赢得了多边主义领导者的声誉。欧盟是WTO的领导者,是多边规则的制定者,通过灵活选择基于实用主义的策略,成为了多边贸易体系中的受益者。欧盟在多边政策中的实用主义体现为:在利益的驱动下积极推动多边贸易自由化、需要时不惜违背WTO规则、善用“原则中的例外”条款、成为多边争端解决机制的第二大用户。

关键词: 欧盟; WTO; 地位

中图分类号: F743

文献标识码: A **文章编号:** 1002-0594(2010)06-0004-06 **收稿日期:** 2009-11-10

蔡春林¹

李计广²

1. 广东工业大学
经济与贸易学院
广东 广州 510520
2. 对外经济贸易大学
中国WTO研究院
北京 100029

基金项目:

国家社会科学
基金项目(07BGJ009);
对外经济贸易大学
“211”三期项目
(73300026)

作者简介:

蔡春林(1962-),
浙江瑞安人,广东工
业大学经济与贸易学
院、广东外语外贸大
学国际经济贸易研究
中心教授(博士),
研究方向为WTO、
经济全球化、国际贸
易。

在多边贸易体制的历史上,美国始终如一地保持了领导地位,是八轮世界贸易谈判背后的驱动力(Renato, 1998)。然而,一体化逐步使欧盟可以像一个“大国”一样更统一地参与到国际经济体系中,正如Bergsten(2000)指出的,美国领导了以前各轮贸易谈判,但现在WTO已经形成了G-2的管理架构,即美国和欧盟。随着欧盟的扩大和欧元的启动,欧盟在贸易问题上已经成为和美国完全平等的伙伴,并有能力否决任何全球贸易协议。从欧盟对WTO规则的执行情况来看,它总体上遵守了多边贸易规则。可以说,欧盟逐步成为了多边贸易体制中的领导者和规则的制定者,也毫无疑问是受益者。然而,为了自身的利益,欧盟也采取“实用主义”的策略。

一、欧盟与多边贸易体制的历史渊源

欧共体并非GATT的创始缔约方,但其成员则全部是GATT的创始缔约方,之后欧共体才成为GATT的缔约方和WTO的成员。从20世纪60年代初开始的GATT历次回合中,均由欧委会与GATT其他缔约方举行多边或双边谈判。除了个别机构之外(如预算委员会),欧共体几乎参加了所有GATT机构的活动并参与以协商一致方式进行的各种决策。70年代开始,GATT框架下达成的大多数协议都是由欧共体单独接受和认可,这体现了共同体在贸易方面的排他性权力,唯一的例外是东京回合多边贸易谈判达成的两项协议(东京回合《技术性贸易壁垒协议》和《民用航空器贸易协议》由欧共体与其成员一道以混合缔约方的形式缔结)以及与欧洲煤钢共同体产品相关的部分关税议定书。因此,可以说欧共体在GATT体制中逐步取代其成员成为GATT的“事实缔约方”,而其各成员只不过是一种“法律形式上的缔约方”(曾令良,1992)。欧共体成员作为GATT的正式缔约方其职能主要表现在以下几个方面:一是参与特定事项的决策。二是参与预算委员会的工作,因为GATT的会费由欧共体各成员来承担。三是与欧共体一道签订“混和协议”。

在乌拉圭回合多边贸易谈判期间,欧共体在国际经济关系方面面临着《欧共体条约》的授权范围问题,尤其是关于服务贸易和知识产权问题。谈判是按照GATT谈判的正常程序进行的,但欧委会同时代表欧共体和其成员进行谈判。根据《马拉喀什建立WTO协定》第11条,欧共体及其成员均成为WTO的创始成员并签署了最终法律文本。欧洲法院在1978年的裁决中认为欧共体与其成员之间的权力划分属于内部问题,

不需要第三方的干预。1994年3月,欧委会宣称:“(WTO)最终法律文件和协议属于欧共体的排他性权利”。然而,为欧共体及其成员共同作为WTO成员寻找合理的理由仍然是不可避免的,欧共体与其成员之间的权力划分也需要明确。

二、欧盟逐步成为多边贸易体制的领导者

欧盟在多边贸易体制中的地位与作用取决于它在整个国际经贸关系中与美国、日本(或加拿大)已形成三(或四)足鼎立的政治与经济力量以及世界各国对这种力量的认可(曾令良,1999)。区域一体化的基本完成使欧洲可以象一个“大国”一样更统一地参与到国际经济体系中,并成功地在WTO已经形成了“G-2”的管理架构,即美国和欧盟(Bergsten,2000)。

从历史上看,共同农业政策奠定了欧共体农业保护主义的基础;在反倾销的使用上欧共体也是仅次于美国的第二大使用者;在纺织品与服装领域,欧共体紧跟在美国后面,直接促成了《多种纤维协议》的产生;在应对迅速崛起的日本时,欧共体同样采取了和美国一样的方式,通过双边的自动出口限制协议,以阻止日本对欧洲工业的冲击(Pedler,2002)。这些似乎都印证了某些人对出现“欧洲堡垒”的担心(Hanson,1998)。但从总体上看,欧共体仍然积极地参与了美国所倡导的多边贸易自由化。

在20世纪60年代,欧共体推出了新的关税减让公式,大大降低了谈判中的交易成本。面对70年代的“新贸易保护主义”,欧共体带头打击非关税壁垒。在各轮谈判中,除了农业问题之外,欧共体一直与美国合作,推动关税壁垒的降低和非关税壁垒的取消,欧共体本身的贸易壁垒也处于不断的下降中。在乌拉圭回合谈判中,尽管在农业问题上存在激烈的冲突,但欧共体在其他议题上则支持了美国的倡议,特别是在争端解决机制、服务贸易、知识产权、非关税措施等议题上,欧共体与美国的立场并没有太大分歧。这显示出欧共体对多边贸易自由化是支持的,而这主要是由于欧共体能够从多边贸易自由化中获得利益,经济实力不断增强的欧共体也和美国一样希望获得更广阔的国际市场,国际竞争力的增强必然要求国际贸易的自由化。在乌拉圭回合谈判中,欧共体与美国一道推动新的议题达成协定(服务、知识产权、与贸易有关的投资措施)。西雅图会议之后,欧盟为自己赢得了多边主

义领导者的声誉。

1999年12月的西雅图会议上,美国对新回合谈判的目标严重背离广大发展中国家的愿望和利益而没能启动新一轮的多边贸易谈判。WTO领导权的暂时真空使得欧盟有机会发起启动新回合谈判的倡议。新一轮谈判对欧盟至关重要,将决定它在WTO中扮演越来越重要的领导者和推动者的角色。对于多边贸易体制,欧盟的目标包括:一是在货物和服务贸易、FDI方面进一步自由化,明确规则并制定合理的时间表;二是强化WTO现行规则并发展在新领域的规则;三是发展中国家成员全面参与WTO决策过程,以便他们融入世界经济;四是通过与其他集团和组织的沟通与讨论,使WTO更为开放、负责、有效。

三、欧盟在多哈回合谈判中的立场与作用

在多哈回合谈判中,欧盟率先提议深化贸易自由化,加强WTO规则,并推动可持续发展。在坎昆会议之前,欧盟在发展中国家关心的知识产权与公众健康问题以及农业补贴问题(包括共同农业政策改革)等领域均表现出了比美国更积极和灵活的态度。在坎昆会议上,欧盟在农业和棉花问题上采取了灵活务实的策略,并最终同意放弃投资和竞争两个新加坡议题,这甚至超出了参会之前部长理事会的授权(万怡挺,2003)。2004年3月,WTO重新启动谈判机制。2004年5月,欧盟做出让步,提出在平行处理所有出口竞争议题的原则下同意取消所有出口补贴,得以使谈判能再度向前推进,从而为在2004年8月1日凌晨通过的“七月套案”做出了实质性的贡献。在香港部长级会议上,欧盟在最后时刻最终同意2013年为取消农业出口补贴的最后期限,这被公认是香港部长级会议的最重要的突破。然而,在欧盟看来,香港部长级会议的结果虽然可使WTO免于失败,但进展实在有限,要在新的谈判日程内完成谈判将是一大挑战。欧盟贸易委员在2006年1月16日向欧洲议会报告时表示,欧盟决不会为了加速谈判进程而牺牲谈判内容的质量,也不会牺牲欧盟利益换取多哈谈判的成功。由于欧盟等成员在农业谈判上坚守自身的利益,多哈回合被迫于2006年7月24日宣布无限期暂停。之后,欧盟在各种会议场合宣称必须尽速复谈,并与印度、巴西、非洲国家集团等一起要求美国率先提出新农业提案,以促

使谈判能重回轨道。多哈回合谈判重启之后,至今进展有限,原因在于,美、欧、巴西、印度核心四国(G-4)对农业市场准入、国内支持,以及非农产品市场准入三角议题的分歧不能弥合。

对于多哈回合谈判,欧盟报以极大的期望,其主张主要包括:改善非农产品和服务的市场准入,谈判基于非线性共识,以最大程度地消除高关税,同时对发展中国家给予灵活安排;按照2004年的“七月套案”框架推动农产品的贸易自由化;为世界贸易和投资提供一个公平、可预见、透明的以规则为基础的管理体系;在谈判中考虑贸易伙伴的发展优先;对发展中国家提供与贸易相关的援助;对最不发达国家给予免关税和免配额的准入待遇;对最弱小和脆弱的成员给予适当的特殊和差别待遇;支持主要的可持续发展议题,如环境保护、环境产品和服务的贸易自由化、社会发展和消费者关注。可以说,为了推动多哈回合的成功结束,欧盟做出了巨大的贡献。在谈判最难突破的农产品领域,欧盟做出了巨大的让步,包括:同意提高农产品的市场准入并减少国内支持,到2013年取消所有扭曲贸易的出口行为包括出口补贴;降低总体贸易支持(最多80%),削减最终约束关税至50%~70%(敏感产品除外),发展中国家削减水平可为发达国家的三分之二(WTO,2009)。

然而,值得注意的是,欧盟希望在其他领域得到补偿。基于“务实”的考虑,欧盟在谈判遇挫时致力于与个别国家,尤其是亚洲的国家洽商签署双边自由贸易协议。欧盟认为,多边贸易体制仍然是世界贸易的主流,欧盟绝对不会退却,但是为了在一些经济快速增长的区域获得市场准入的机会,以及争取公平的贸易条件,欧盟应该积极与相关各国洽商签署双边自由贸易协议。这也是仿效美国在WTO谈判受挫后所采策略的模式。

四、多边贸易体制下基于实用主义的政策选择

(一)在利益的驱动下积极推动多边贸易自由化
欧盟不仅是世界第一大经济体,也是第一大贸易体,尤其在服务贸易领域的国际竞争优势甚为明显。一是通过多边贸易自由化,打开别国市场,从而获取出口利益。作为全球最大的货物和服务出口商,欧盟将从外国市场的进一步开放中获益颇丰。二是进口的增加也能够提高经济效率,满足生产者

和消费者的需求。这一点经常被忽视。三是通过多边协议的达成,推动各成员实施较高水平的知识产权保护,从而进一步固化和稳定了欧盟的国际竞争力。而毫无疑问,通过多边的途径可以最大化地节省双边谈判成本。四是可以为内部的改革寻求外部的压力。对于农业改革和制造业部门的补贴改革,尽管能够带来重大的经济利益,但面临着内部的重重阻力。乌拉圭回合协议的成功达成就推动了共同农业政策的改革。对于服务业而言,内部市场服务一体化进展缓慢,通过在WTO项下做出承诺可以推动内部的服务一体化。五是可以进一步的多边贸易谈判平衡各方利益。例如,在航空制造部门,欧盟各国存在大量的补贴且呈现出不断增长的态势,而其补贴形式违反了现行的WTO规则;而美国对其航空制造业的补贴大多是来自国防部和国家航空和宇宙航行局的政府采购,这是WTO规则所允许的。这些问题的平衡需要在新回合谈判予以解决。在转基因产品问题上同样如此,虽然欧盟主张限制进口,但WTO专家组的裁决认为没有足够的证据证明这些产品对公众健康造成威胁。因而,欧盟希望在新回合谈判中达成新的协议以反映其利益主张。

(二)需要时不惜违背WTO规则
从欧盟执行WTO规则的记录来看,尽管从总体上看还是遵守规则的,但显然称不上是起模范作用。从历史和现实都可以看到,只要违背了欧盟的利益或者不符合国内政治的需要,欧盟从来都不惜损害多边贸易体制的权威。事实上,欧盟不愿遵守某些规则,欧盟法院也经常批评轻视或错判《马拉喀什建立世界贸易组织协定》所建立的新的规则。例如,欧盟希望维持那些明显违背《补贴与反补贴措施协议》的补贴计划。这些补贴要是给予了不经济的产业部门如意大利的钢铁部门,要么是给予了已经是市场领导者而不需要国家援助的企业如“空中客车”。这些措施削弱了欧盟在WTO中对发展中国家和地区的公信力。在标准、转基因产品等问题上,欧盟都置WTO规则于不顾而采取单方面的行动,在香蕉和荷尔蒙牛肉两个案件中,欧盟甚至拒绝或变相执行WTO的裁决和建议。除此之外,根据争端解决机构的报告,在一些案例中欧共同体也违背了WTO项下的义务,如在亚麻床上用品案、铁管案中,印度和巴西认为欧共体的立法政策没有遵守争端解决机构的建议。然而,在绝大多数情况下,尽管会有拖延而且对其完全执行不利裁决也存在争议,欧共同体都会宣称愿意遵守争端解决机构的规则并采取相应的执行

措施 (Tancredi, 2004)。尽管有时会超出争端解决机制设定的限制,但欧共体一般会寻求达成相互满意的解决方案 (Baroncini, 1998)。

(三)善用“原则中的例外”条款 WTO的一个惯例是“原则中有例外,例外中有原则”,而欧盟善用弹性做法来保护自身的利益。最典型的即是实施农业保护主义。尽管农业在GATT中的豁免最初是美国开创的先例,但最大的受益者却是欧共体。根据《罗马条约》的有关规定,欧共体在20世纪60年代逐步完善和建立了共同农业政策的框架,其中农业经济比重最大、而其农产品出口遭遇困境的法国成为共同农业政策的主导者。此时,实行共同贸易政策会使对外贸易保护水平提高的效应体现出来,为了保护法国、荷兰、意大利等农业大国的利益,共同农业政策的实际保护水平以最需要保护的国家为标准制定,从而使原本保护水平较低的国家也纳入统一的保护框架中。尽管欧洲在农业生产上并不具有比较优势,但共同农业政策刺激了欧洲农民的生产热情,并使得他们对政府保护越来越高的期待,导致共同农业政策的保护水平不断提高,形成了一种对贸易保护和政府补贴的惯性和路径依赖。随着美国农业比较优势的不断体现,美国开始后悔把农业排除在GATT之外,从肯尼迪回合开始,美国提出大幅度削减农产品进口关税、取消数量限制的要求,但共同农业政策正处于形成过程中的欧共体坚决予以拒绝。东京回合时,美国再次试图讨论农产品贸易问题,但刚刚从共同农业政策中尝到“甜头”的欧共体对此根本不予以考虑(杨逢珉、张永安, 1999)。直到乌拉圭回合谈判,欧共体出于自身的多种原因,如欧共体内部各国之间为农业保护经费的分配不公而产生矛盾,农产品的严重过剩,财政补贴的不断提高,不得不开始考虑共同农业政策的改革,当然,美国的压力以及欧共体对GATT多边自由化的期望也是促使其改革的原因。

善用“原则中的例外”条款充分体现了欧盟在多边贸易政策上的实用主义。除了农业保护之外,类似的还包括对纺织品与服装实施的保护主义。而在纺织品与服装回归多边贸易规则的规范之下后,欧盟仍不甘心放开对中国产品的市场准入,而是采取了类似“自动出口限制”的做法,与中国单独签订了纺织品与服装协议。在该协议到期后,欧盟又启动“双重监控制度”,严格监控中国输欧产品,并随时准备启动贸易救济措施。贸易救济措施是WTO所允许采用的贸易保障性措施,而欧盟则是

全球启动贸易救济调查最多的地区之一。值得注意的是,2006年12月欧盟公布了《贸易救济工具绿皮书》,对贸易救济工具的实施进行反思,而2007年上半年欧盟则没有提起新的贸易救济调查。

(四)多边争端解决机制的第二大用户 欧盟是WTO争端解决机制最积极的应用者之一,并赢得了其中的大部分案件。从欧共体参与和利用GATT/WTO的争端解决机制来看,欧共体对多边体制的参与也是在不断深化中的。在1980年以前,欧共体很少利用GATT争端解决机制,政治化的欧共体也更倾向于用外交和政治的方式解决贸易纠纷。而且当时欧共体的主要精力都投入到自身的区域一体化建设中。而在内部得到较好的整合之后,欧共体开始以一个单一的贸易实体和强烈的进取态度,已经有必要也有能力将GATT争端解决机制作为一种贸易政策工具加以利用(陈卫东, 2000)。而从WTO成立后的实践来看,无论是作为申诉方还是被诉方,欧共体都是仅次于美国的第二大争端解决机制用户。从截至2009年9月底的统计数据来看,欧共体作为申诉方共81起,作为被诉方65起;同期,美国作为申诉方93起,作为被诉方107起。在与美国的多次关键性的贸易争端中,欧共体有得有失,但它却日益表现出多边贸易体制领导者的霸气,对美国丝毫不服软,并充分利用WTO争端解决机制,维护自身的贸易政策目标,WTO最轰动的几个案例如香蕉案、荷尔蒙牛肉案、外国销售公司案、美国钢铁保障措施案、美国贸易法301条款案等,都体现出欧共体“欧盟在WTO中发挥着至关重要的作用”(WTO, 2004)。当然,对抗的结果是两败俱伤。对四个欧美贸易争端案例(荷尔蒙牛肉、香蕉、“外国销售公司”、钢铁)的研究发现,在三件案例中双方均遭受福利损失,在“外国销售公司”案中欧盟(申诉方)获益而美国遭受损失(Breuss, 2005)。

五、结语

一体化所带来的大国优势效应,使得欧盟可以像一个“大国”一样参与国际经济活动,逐步成为多边贸易体制中的领导者。从而可以按自己的意愿制定国际规则,既借助多边贸易自由化打开他国市场,又合理运用规则规避应尽的义务,还利用多边争端解决机制维护自身利益。总之,多边贸易体制中的欧盟既能够驾驭国际经济规则的发展趋势,又不断运用“实用主义”的策略最大化自身利益。对于中国而言,欧盟的经验中最值得借鉴之处在于

对WTO采取灵活务实的态度，一切以保障自身的利益为出发点。中国要确定在多边贸易体制中的地位和作用，首先就要明确在多边贸易体制中的利益，并以利益为核心，确定自身的目标和策略。从多哈回合来看，中国的目标在于尽力推动全球贸易自由化的不断深入，从而为庞大的制造能力打开市场。要想在谈判中获益，要么是成为领导者，要么是成为搭便车者。然则，中国现在想成为领导者还不现实。因为领导者不仅仅需要有领导的能力，也需要能够付出代价。目前来看，作为新成员的中国作为领导者的资本还较少。美欧等发达成员希望中国成为领导者，从而能够带头做出减让；发展中国家则希望中国作为领导者带头与美欧相抗衡，承担谈判的压力。

(蔡春林电子邮箱: wtozjou@126.com)

注释:

Ruling 1/78 (1978) ECR 2151, para. 35.

Cited in the ECJ Opinion 1/94 (1994) ECR I-5267, para.5.

资料来源:曼德尔森于2006年9月18日在柏林举行的丘吉尔讲座年会上发表的演讲。

WTO网站。

参考文献:

陈卫东. 2000. 从国际法角度评欧共体对WTO争端解决机制的政策与实践[J].法学评论(4).

万怡挺. 2003. 欧盟对坎昆会议失败及多哈发展议程前景的看法[J]. 世界贸易组织动态与研究(12).

杨逢珉, 张永安. 1999. 欧洲联盟经济学[M]. 上海: 华东理工大学

出版社.

曾令良. 1992. 欧洲共同体与现代国际法[M]. 武汉: 武汉大学出版社.

曾令良. 1999. 欧共体及其成员国在WTO中的双重地位及其对中国的影响[J]. 法学评论(2).

Antonello Tancredi. 2004. EC Practice in the WTO: How Wide is the "Scope for Manoeuvre"? [J]. European Journal of International Law, Nov.

Baroncini. 1998. The European Community and the Diplomatic Phase of the WTO Dispute Settlement Understanding. [J]. Yearbook of European Law 18.

Bergsten, C. Fred. 2000. Fifty Years of the GATT/WTO: Lessons from the Past for Strategies for the Future. In WTO Secretariat (ed), From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium[M]. The Hague: Kluwer Law International.

Fritz Breuss. 2005. Economic Integration, EU-US Trade Conflicts and WTO Dispute Settlement[R]. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9.No.12.

Hanson, Brian T.. 1998. What Happened to Fortress Europe?: External Trade Policy Liberalization in the European Union [J].International Organization 51(1).

Pedler, Robin H.. 2002. The EU in the WTO. in Alan M. Rugman and Gavin Poyd(eds). The World Trade Organization in the New Global Economy[M]. Cheltenham,UK: Edward Elgar.

Ruggiero, Renato. 1998. Keynote Opening Address.in Jeffrey J. Schott (ed). Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda. Washington,D.C.: Institute for International Economics.

WTO. 2004. Trade Policy Review European Union: Report by the Secretariat.

WTO. 2009. Trade Policy Review: European Communities, report by the Secretariat.

European Union's Status and Role in WTO

CAI Chun-lin¹, LI Ji-guang²

(1.Guangdong University of Techonology, Guangzhou 510520;

2.University of International Business and Economics, Beijing 100029, China)

Abstract: EU acts as a "great power" in international economic activities with its integration process and becomes one of the leaders in the multilateral trading system. As one of the "duopoly" in WTO decision-making mechanism, EU is seen as a leader of multilateralism after Seattle Conference. As a leader of WTO, EU is the decision-maker of multilateral rules and becomes the beneficiary through various strategies and policies of pragmatism, which can be reflected by the following realities: such as promoting multilateral trade liberalization for interests, breaching WTO rules when necessary, using articles of "exceptions in principles" and becoming the second user of multilateral dispute settlement mechanism.

Key words: EU; WTO; status

(责任编辑 杨国川)