

论 FTA 对 WTO 多边贸易体制的影响

吴兴光(教授) 梁旋

当前,经济全球化和贸易自由化已经成为世界经济的主流,任何一个国家不可能再实行“闭关自守”的孤立政策。为了保证和促进自身经济的发展,必须打开国门,积极地应对经济全球化和贸易自由化的挑战。在现今世界中,贸易自由化的方式各种各样,既有全球范围的多边贸易体制(WTO),又有区域贸易协定(RTA),还有双边的优惠贸易安排(PTA)。而在各种形式的自由贸易协定(FTA)中,双边自由贸易协定尤其引人注目。

在过去十年间,FTA的数量以及协定下的贸易量占世界总贸易的比重稳步上升。在世界范围内,签署自由贸易协定似乎正在成为一种“经济时尚”。随着自由贸易区的快速发展,FTA已经成为并行于多边贸易体制的另一条道路。

一、FTA 兴起的原因

(一) WTO 多边贸易体制面临新挑战

由于WTO成员的庞大,多边贸易体系不易协调,难以达成共识,因此达成国际协议的难度增加。WTO成员期待从多边贸易自由化中进一步获得经济及贸易利益的理想变得渺茫,只好转向双边或区域自由贸易方式,寻求新的突破。同时,反全球化浪潮在全世界

尤其是发达国家急剧蔓延,直接导致WTO多边贸易谈判的难度加大。1999年,WTO各成员贸易部长在西雅图会议上试图启动新一轮全球多边贸易谈判的计划,曾因反全球化组织的强烈阻挠而夭折。

WTO本身机制上也存在一些无法克服的弊端。在实体内容方面,GATT/WTO作为一个自给自足的封闭的法律体系,不可能包含国际贸易的所有内容,对于如全球环境恶化、投资和竞争政策、劳工标准等问题缺乏有效的解决办法;在争端解决机制方面,WTO争端解决程序复杂、繁琐,争端解决期限过长,有成为变相贸易壁垒的可能。另外,WTO争端解决机制的一个重要特点是以强硬的经济制裁方式保证其裁决执行,典型的措施即是中止减让和交叉报复。当涉及发达国家对其他发达国家或者针对某些发展中国家实施这样的制裁措施通常是有效的,可以带来很大的威慑力。但是,对于弱小的发展中国家,由于其经济实力与发达国家相去甚远,因此难以真正实行交叉报复,达到真正的公平与平等。

(二) 双边自由贸易协定具有很大的经济与政治的吸引力

1. 双边自由贸易协定具有的经济吸引力

(1) 促进自由贸易和全面经济

合作。新缔结的FTA有许多已打破了传统FTA的条条框框,其内容除贸易和投资自由化外,还包括了经济、政治、社会、文化等广泛领域的合作。因此,通过双边自由贸易,有关国家就可以在贸易自由化的基础上实行,在更广泛的领域开展全面的经济合作,获得贸易发展和市场扩大的经济效果。

(2) 改善了贸易条件与投资环境。由于贸易自由化与原产地规则,开展自由贸易的国家的贸易条件与投资环境一般都处于相对有利地位。而贸易自由化程度越高,就越易于引进外资。

(3) 有利于解决贸易纠纷,避免贸易摩擦政治化。目前,国际贸易纠纷虽然可以按WTO的规则来解决,但对于WTO尚未达成协议领域,特别是因当事国特殊的经济环境和市场条件所产生的纠纷,WTO规则就无能为力了。而通过双边自由贸易,不仅能够顺利消除贸易自由化的障碍,而且根据当事国在广泛领域内制定的共同规则,还能及时、有效地化解贸易纠纷,最大限度地避免贸易摩擦政治化,减少外交方面的压力。

(4) 促进国内经济改革和结构调整。双边自由贸易在促进有关国家之间自由贸易的同时,还可以促进两国企业间的竞争与合作。这不仅能够有效促进当事国的经济发展,

而且由于自由贸易而形成外部压力,从而促进当事国的经济改革和结构调整,获得单靠内部动力所难以达到的效果。以日本为例,农业多年来一直是低效率产业,一直依靠政府的扶持和保护,日本政府虽然一直强调农业改革和结构调整,但农业落后的局面未能根本扭转。现在迫于墨西哥、澳大利亚、泰国和菲律宾等国在 FTA 谈判中开放农产品市场的巨大压力和强烈要求,日本政府为克服贸易自由化的障碍,已不得不下决心加快农业改革和结构调整进程了。

2. 双边自由贸易协定也具有一定的政治吸引力

(1) 促进了政治上的友好关系和相互联合。经济与政治密切相连,经济联合必然促进政治联合。中国、日本与东盟发展自由贸易之后,两国与东盟的政治友好关系得到了进一步的发展。目前,中国与东盟不仅缔结了《全面经济合作的框架协定》,还共同发表了《关于非传统安全领域合作联合宣言》和《南海各方行为宣言》,正式参加了《东南亚友好条约》。这样,以经济联合为中心,中国与东盟在政治、安全保障等领域的合作也将全面发展。

(2) 实现政治外交的目的。经济外交和政治外交是各国外交的两大手段,一般都是双管齐下,配合使用的。因此,世界各国在签订双边自由贸易协定时不仅重视其经济外交的作用,而且还重视其政治外交的作用。特别是美国,与一些地理位置并不相邻的国家签订 FTA 的目的并不仅仅是为了获得经济利益,还有对于其更为重要的政治利

益的考虑。例如美国横跨大洋,与以色列和约旦缔结 FTA,就是处于全球战略和外交政策方面的考虑。通过美以 FTA、美约 FTA,美国不仅加强了与两国的经济关系,更为重要的是加强了与两国的政治关系,从而提高了美国在中东地区的发言权和影响力,确保了美国在中东的地位和利益。

二、WTO 对 FTA 的相关规定

关于货物贸易的 GATT1994 对国际贸易中的最惠国待遇作了明确规定:“在对输出或输入,有关输出或输入及输出货物的国际支付转账所征收的关税和费用方面,在征收上述关税和费用的方法方面,在输出和输入的规章手续方面,以及在本协定第 3 条第 2 款及第 4 款所述事项方面,一成员方对来自或运往其他成员方的产品所给予的利益、优待、特权或豁免,应当立即无条件地给予来自或运往所有其他成员方的相同产品。”在 WTO 中,最惠国待遇已延伸到了服务和技术贸易领域,成为多边贸易体制基石。GATT 第 24 条规定了最惠国待遇的一项重要例外,即将区域贸易协定合法化。GATT 第 24 条明确指出:“本协定的多项规定不得阻碍缔约各方在其领土之间建立自由贸易区或关税同盟,或为建立关税同盟或自由贸易区的需要采取某种临时协定。”同时,GATT 第 24 条又为此例外设定了一系列的条件。

WTO 将区域贸易协定纳入多边贸易体制框架中加以规范、监督和协调,作为多边贸易体制的有益补充。允许成员方依据 1994 年

GATT 第 24 条成立自由贸易区,或依据授权条款签署发展中国家间双边 FTA 等区域贸易协定,或依据服务贸易总协定第 5 条签署以促进服务贸易自由化为目的的经济一体化协定。

(一) 1994 年 GATT 第 24 条对双边 FTA 等区域贸易协定的有关规定

GATT 第 24 条第 7 项第 (a) 款规定,任何缔约国决定加入双边 FTA,或签订双边 FTA 的临时协定,应当及时通知全体缔约国,并向其提供有关所拟议的双边 FTA 的资料。GATT 第 24 条第 4 项规定,双边 FTA 应便利签约各领土之间的贸易,但不得对其他 WTO 的缔约国提高贸易壁垒。同时 GATT 第 24 条第 5 项也规定,在建立双边 FTA,或采用临时协定以后,FTA 缔约各国贸易所适用的关税和其他贸易规章,大体上不得高于未建立双边 FTA 或临时协定时所实施的关税和贸易规章的一般限制水平。如果组成关税同盟的成员准备提高约束关税税率时,GATT 第 24 条第 6 项制定了一套双边 FTA 的成员提议提高约束关税时所应遵循的程序。FTA 缔约国还应适当考虑对 WTO 其他成员作相同税号的削减。如此类削减不足以提供必需的补偿性调整,则关税同盟将提供补偿,此种补偿可采取削减其他税号关税的形式。

还需要注意的是,GATT 第 24 条第 8 项规定,双边 FTA 成员之间的贸易,或至少对这些领土产品的实质上所有贸易,已取消关税和其他贸易限制,以避免发生仅就某些特定产品形成优惠待遇,排除或限

制其他国家产品进入所形成区域的壁垒现象。

(二) 服务贸易总协定 (GATS) 第 5 条的有关规定

WTO 允许其成员加入或签署以促进服务贸易自由化为目的的经济一体化协定, 但 WTO 成员为经济一体化协定的缔约方, 于该经济一体化协定订立、增补或有重大修正时, 应通知服务贸易理事会, 它们还应向理事会提供其所要求的有关信息。同时, 签订服务贸易一体化协定的目的必须是便利协定参加方之间的服务贸易, 并且与订立该协定之前的适用水平相比, 对于该协定外的任何成员, 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。对于服务贸易一体化涵盖的众多部门, 在参加方之间取消现有歧视性措施, 禁止新的或更多的歧视性措施方式, 取消不符合国民待遇原则的歧视性措施。

(三) 授权条款的有关规定

WTO 允许发展中国家作为最惠国待遇原则的例外签署双边 FTA。1979 年 11 月 28 日《关于发展中国家差别和更优惠待遇、互惠和更充分参与的决定》第 C 款规定, 发展中国家间依此授权条款所签署的双边 FTA 等区域贸易协定, 应通知 WTO 贸易与发展委员会, 经该委员会讨论同意后, 送交区域贸易协定委员会进行审查, 最后提交贸易与发展委员会进行确认。WTO 规定 FTA 的缔约各国不得对区域外提高贸易障碍, 同时区域内成员相互之间取消所有贸易障碍, 最后全部谈判必须在 10 年内完成。但根据“授权条款”建立的 FTA

则可以享受区别于一般 FTA 的更为宽松的特殊安排。

三、FTA 对 WTO 贸易体系的影响及前景展望

FTA 的最基本特征是“对内自由, 对外保护”, 因此它对 WTO 多边贸易体制的影响是双重的, 既有一定的积极影响, 又有不容忽视的消极影响。

(一) FTA 与 WTO 多边贸易体制的一致性

1. 两者兴起的背景相似

FTA 与 WTO 协定是各国经济合作的重要桥梁。参加 WTO 和 FTA 都是参与经济全球化的重要渠道。FTA 与 WTO 的前身关贸总协定 GATT 产生的背景基本相似, 都是由于生产力高度发展使得商品和生产要素流通超越了国境交通运输和通讯手段的发展, 又大大促进了这一过程, 加强了各国之间的经济交往。此外, 20 世纪 90 年代以来, 各国先后进行经济体制改革、产业升级和进一步对外开放, 都推动了 FTA 与 WTO 协定的发展。

2. 两者体现的原则基本一致

众所周知, WTO 多边贸易体制体现的基本精神是自由贸易、透明度原则和公平贸易原则等, 而这些基本精神和原则也恰恰是 FTA 所追求和遵循的。两者的区别仅在于适用主体数量多少、范围大小不同而已。特别在近年来签订的 FTA 中, 更加注重妥善处理双边与多边贸易关系, 强调两者目标的一致性。如在《美国——新加坡双边自由贸易协定》序言中就明确指出, “确认双方在马拉喀什建立世界贸易组织协定和其他多边的、地区的

以及双边协定下的权利、义务和承诺”。

3. 两者的目标一致

FTA 的目标旨在消除成员间商品、服务以及生产要素自由流通的各种障碍, 以实现区域内各国福利的最大化, 而 WTO 协定的目标也是在全球范围内实现削减贸易壁垒。FTA 和 WTO 贸易体制协定的共同或接近的各项特殊优惠措施, 可以减少相互间的投资障碍, 降低投资成本, 使协议缔结方增加投资, 提高双方的工业化程度和水平, 从而可以发挥一体化市场的规模效益, 增强协议国之间的社会综合发展能力, 有利于共同抵御全球化所带来的各种风险和冲击。

(二) FTA 对 WTO 多边贸易体制的影响

1. FTA 是 WTO 协定的有益补充

表面上看, FTA 与 WTO 多边贸易体制是对立的。但实际上, FTA 的发展, 不仅没有阻碍世界范围内自由贸易的发展, 反而还使其受到有力的补充和推动, 为世界经济一体化、全球化注入了新的活力, 提供了新的途径。与程序复杂的 WTO 协定相比, 双边 FTA 只有两个当事方, 因而具有易操作、时间短、见效快和约束力强的特点。另外, 双边 FTA 在促进当事双方自由贸易、经济技术合作、宏观经济政策协调乃至双方政治经济关系发展方面所起的作用, 比 WTO 多边贸易体制更直接、更有效。最后, 由于 FTA 不反对其成员国与其他国家或地区缔结 FTA, 因此双边或区域内的 FTA 不会成为针对第三

者的封闭的、排他性的 FTA。它只能是 WTO 多边贸易体制的必要补充和完善。

2. FTA 有利于推动多边贸易谈判进程

在 FTA 中只涉及与某个国家或地区的互惠原则，由于成果易于评估、易于取得国内支持，所以很多 FTA 率先在新领域进行自由化尝试，在许多方面走在了 WTO 前面。并且，由于 FTA 能就自由贸易在地区或双边层次上实现突破，这样，积少成多，最终促成多边框架下自由贸易的实现。同时，参与 FTA 的经验可以使有关国家更好地处理全球经济合作问题。例如 NAFTA 和 APEC 的诞生就在很大程度上促成美、加、日、欧在关税和市场准入等议题谈判上取得重大进展，最终于 1993 年年底结束了历时近 10 年的乌拉圭回合谈判。

3. FTA 与多边贸易体制的兼容性

FTA 在推动 WTO 的发展的同时也对其多边贸易体制构成了威胁。WTO 在 2003 年的区域贸易协定的年度报告中，已经表示了这种担忧。最主要的表现是双边自由贸易“内外有别”的政策会对 WTO 的有关原则和规则造成一定的冲击。但笔者认为，不必刻意将 FTA 与 WTO 多边贸易体制对立起来，FTA 与 WTO 协定之间是相互“竞争”、相互促进、相互补充的关系。为了避免 FTA 与 WTO 的基本原则相违背，WTO 对其成员加入 FTA，提出一些约束性规定，并在 1996 年成立了区域贸易协定委员会，作为 WTO 审查各区域贸易协定的专

门机构。GATT1994 第 24 条和 WTO 《服务贸易总协定》第 5 条规定了自由贸易区等区域经济一体化组织成立的条件及应履行的义务。后者规定，任何区域经济一体化组织的成立都必须有利于促进成员间的贸易，而不应增加对非成员的贸易壁垒和对其造成的不利的影 响。同时由于 WTO 多边贸易体制已经基本涵盖了全球，绝大多数推行双边 FTA 的国家和地区属于 WTO 成员方，这就决定了那些双边自由贸易协定要执行 WTO 规则的基本要求和原则。例如北美自由贸易区明文规定：“以在不损害各自在 WTO 多边贸易体制权利的基础上，确保该协定条款的有效实施”。

但也要看到，FTA 尽管具有比较重要的作用，但它毕竟具有很大局限性。而 WTO 则不同，只有 WTO 才能最终解决全球性自由贸易问题，正是由于它的制度权威和解决贸易争端的机制，各区域内和两国间的自由贸易才得以维持正常的贸易秩序，这是任何 FTA 都无法替代的。可以说双边自由贸易的目的是在 WTO 多边贸易体制的基础上，更高层次、更大范围推进贸易与投资的自由化。另外，FTA 往往是涵盖范围更广的区域经济一体化的过渡形式，因为它强烈的示范效应经常吸引着更多的国家和地区加入进来，从而将自由贸易推向更高更广的新阶段。因此，只要按照自由贸易的原则正确实施，FTA 作为多边贸易体制的重要补充，最终将融入多边贸易体制。

总之，自从 WTO 成立以来，在国际贸易领域，WTO 提出了各

国贸易政策的最低或基本标准。在此基础上出现的各种双边自由贸易协定、区域贸易协定以及各国国内法，不过是国家间就继续进行国际合作的 不同表现形式，其内容有些单一，有些复杂，但宗旨是一致的。因此它们之间并非相互排斥，而是互补和相互促进的关系。WTO 成立 13 年来的事实证明，WTO 无法具体顾及各国、各地区的经济发展、产业保护和人民生活水平提高的需要；面对瞬息万变的世界，WTO 也无法高效率地在短期内协商出各国共同的行为规则。在促进贸易自由的大前提下，各种双边、区域协定的出现是全球经济一体化发展的必然趋势，它们的出现只要能促进贸易自由化、能实现 WTO 合理配置资源、提高人民生活水平的目的，就是合理合法的，它们对 WTO 多边贸易体制的发展起了促进和推动的作用。面对 FTA 发展的大潮，中国也应当适时抓住这个机遇，在遵守 WTO 规则的前提下，积极拓展自由贸易协定，争取获得对自己有利的竞争条件，为实现中华民族利益的最大化作出努力，才能在日后的世界贸易竞争中处于有利地位。

（作者单位：广东外语外贸大学法学院，国际经济贸易研究中心；责任编辑：姚锐）