



您现在的位置: 首页 >> 学术专栏 >> 经济学

WTO体制下国家主权与国家利益的维护

发布日期: 2005/12/26 提供单位: 经济学教研室

【关键字】 WTO;国家主权;国家利益

【摘要】 WTO对成员国家主权和国家利益产生着越来越深刻的影响,为了有效维护我国的国家主权和利益,应该做到:(1)树立主权动态安全重于静态安全的观念;(2)在参与WTO活动中坚决维护主权的属性,即独立自主性;(3)在贸易政策的制定上确立效率优先、兼顾公平的原则;(4)建立科学的决策程序;(5)建立和完善对WTO及其成员活动的监控和评估程序;(6)积极参与WTO各种活动,合理利用有关规则和程序;(7)深化改革,建立适应市场经济要求的制度环境。

WTO是当今最具影响力的国际经济组织,WTO的多边贸易规则日益深入到经济生活的各个方面,甚至对一国的政治法律体制也产生着影响;随着一轮又一轮多边贸易谈判的进行,WTO各成员让渡主权权利的深度和广度必将进一步加大。在此过程中,国家主权和国家利益的维护和增进就成为一个摆在每一个国家面前的重大课题。

国家主权与国家利益是紧密联系而又有区别的两个范畴。尽管有时在某种意义上人们可以说主权本身就是一种国家利益,但在绝大多数情况下它只意味着一种潜在的利益,而不一定是现实的利益,必须经过主权权利的行使,才有可能使潜在的利益转化为现实的利益。主权的存在是实现和维护国家利益最为重要的手段,实现和维护国家利益是主权的终极和根本目的。强调这种区别是很有必要的,因为国家作为主权者尽管可以选择行使主权的方式,但国家行使主权不当,则可能对现实的国家利益造成损害。因此,原则上,国家无论以何种方式行使主权,都必须高度符合国家利益。

WTO各成员经济实力、社会制度、文化传统、外在的国际环境不同,其在WTO体制中维护国家主权和国家利益所面临的困难和问题也不尽相同,相应地需要采取的对策和手段也不尽相同,但有些对策和手段则具有共通性,一些成员在参与多边贸易体制过程中有一套相当成熟和成功的做法,很值得中国这个“年轻”的WTO成员借鉴。本文将借鉴美国、澳大利亚、印度等国维护国家主权和利益的实践,提出WTO背景下维护中国国家主权和国家利益的若干基本思路。

一、树立主权动态安全重于静态安全的观念

绝对主权论强调主权的静态归属,认为对主权权利的任何让渡都会损害国家主权。

而主权有身份和权能的双重含义,身份意义上的主权自然是要绝对地强调其归属的,因为这种主权身份的丧失意味着主权及主权国家不再存在。权能意义上的主权即主权权利,则不一定由国家直接行使。国际关系的历史和现实表明,主权的利用关系日益重于归属关系,主权的动态安全日益重于静态安全。这并非说主权的归属问题不重要,而是强调在主权问题上的观点不能只停留在静态的归属上。20世纪以来,国际法的迅速发展体现了世界各国对主权的利用形态而不仅仅是占有状态的重视。在现代国际关系条件下,让渡主权权利,对实现主权的功能和目的(即国家利益的增加和最大化)更为有利;闭关自守,完全由主权者直接行使所有主权权利,看似维护了主权的静态安全,

但并不利于国家主权的安全和国家利益的充分实现,相反,会对主权安全和国家利益的实现造成损害。当今世界已进入经济全球化时代,世界各国在经济上的相互依赖日益深化。这不是人为的过程和结果,而是经济发展中资源寻求优化配置的内在要求。在其他广泛的领域,国际合作也变得越来越重要。自给自足对于国家来说或者已经不可能,或代价太大。国家只有通过主权利利的让渡才能得以利用其他国家的权力资源实现单靠本国难以实现的国家利益。参与国际分工是实现一国比较利益的必由之路,而只有发挥本国的比较利益,才能在当今这个经济联系日益紧密的世界中实现长久的经济增长。

具体到WTO来说,在多边贸易体制建立以前,国际贸易关系缺乏全球性的规制,国家间的贸易关系基本上只服从于“丛林规则”。20世纪二三十年代资本主义各国高筑关税壁垒,以邻为壑,相互倾轧,导致了资本主义经济大危机,资本主义各国经济普遍受到严重打击,甚至成为第二次世界大战爆发的重要因素之一,这种教训是极为惨重的。多边贸易体制的建立正是要试图对全球性国际贸易关系进行规制,使之在更为有序、更加自由的状态下运行,减少政府行为对贸易活动的扭曲。从总体上来说,这对各国经济的发展是有利的。相反,如果一味强调国家主权的归属,置身于国际经济关系的规则体系以外,只能被“边缘化”,国家主权和国家利益不可能得到真正的维护。

二、坚决维护主权的属性

国家在发展对外开放,参与国际经济关系并为之让渡主权利利的过程中,必须坚决维护这种独立自主性,因为在国际关系中,独立自主性是主权的根本特征,这种自主性受到损害就意味着主权受到损害,国家利益也将不可避免地受到损害。

我们认为,首先,国家之间是平等的,而国际法是国家制定的,必然体现参与制定国际法国家的意志。除了国际强行法以外,未经国家明示或默示同意,任何国际法规则对该国都不具约束力。一国可以通过合法的政治行为推动国际法规则的制定和扩展,但无权违背他国意志强迫其接受某些国际法规则。

其次,应当注意到,西方国家的政界和学术界在广泛兜售其否定或弱化主权理论的同时,却在极力维护本国的主权。美国国会当年多次阻挠国际贸易组织的成立,是顾及其主权是否会由此受损;美国和欧盟在乌拉圭回合谈判过程中几度面临僵局,也是考虑到其主权;1994年美国国内为建立WTO掀起了主权大辩论,其对主权的关注程度不亚于任何其他国家。可见,西方政界和学术界以国际法至上为幌子兜售的主权否定论或主权弱化论,只在意图削弱其他国家尤其是发展中国家的主权,为把自己的意志强加于发展中国家而声张。长期以来,广大发展中国家在经济上处于弱势的情况下,主权成为发展中国家抵御发达国家的实力压迫政策、反对外来干涉和侵略、争取在国际政治经济秩序中获得平等权利和待遇的重要法律武器。这也正是西方发达国家宣扬主权否定论或主权弱化论的根本原因。

在WTO体制下,随着一轮又一轮多边贸易谈判的进行,WTO各成员让渡主权利利的情况必将越来越多,主权受到损害的可能性将增大。在此背景下,更要强调谈判的结果要得到各成员的同意。任何成员不得将其意志强加于其他成员。

三、确立效率优先、兼顾公平的原则

多边贸易体制的经济学基础“比较优势”理论的基本精神是,各国(地区)将其各自具有比较优势的产品在更为自由的条件下进行交换,能够最大程度地提高世界经济效率;相应地,各国应重点发展其具有比较优势的产业,相对限制或不发展其不具优势的产业。但这一理论的缺陷是只考察了效率问题,而未虑及公平。这就会产生两个方面的不平衡。一是弱国小国在多边贸易体制中受益程度比大国强国受益程度小,因为前者的比较优势产业比后者少;二是在一国之内,具有国际竞争优势的产业受益多,弱势产业则会蒙受不利。

对前一种不平衡,我们首先应该认识到,开放的经济增长得更快,因此,不能因这种不平衡的存在而抛弃多边贸易体制,在实践中,也不可能完全消除这种不平衡,而应当寻求一定的方式努力减少这种不平衡。在GATT及WTO的实践中已有给予发展中国家及最不发达国家更多特殊待遇的方式以矫正这种不平衡的做法。但是,现有的这些特殊待遇还远远不够,同时,发达国家在多边贸易谈判中也总是在极力地推动其具有比较优势的产业议题的谈判,而漠视发展中国家的要求。因此,对于WTO的成员,特别是发展中国家和地区成员来说,应积极参与多边贸易规则的制定,努力争取相对有利的减让条件。

第二种不平衡在每一个WTO成员方国内都不可避免地存在着。应该说,贸易政策制定过程中的利益冲突首先体现为国内不同利益的冲突。由于参与多边贸易体制对一国经济发展整体有利,所以我们可以把这种国内利益冲突概括为少数特殊利益集团的利益与公共利益之间的冲突。当然,这种所谓特殊利益集团应进一步地去区分,有些本来就属于弱势产业的范围,并且不可能在一个较短的时期内实现该产业劳动力的转移,对这些产业就需要一定程度的保护;有些目前虽是弱势产业,但国家试图将其发展为优势产业,这些产业也需要保护;而有些产业或利益集团则本来并不弱,但仍寻求更加有利的竞争条件。而任何贸易保护政策都必然会对消费者、纳税人和其他出口产业的产业造成损害。国家在制定贸易政策的过程中,要把促进国民经济的整体发展、维护国民福祉放在核心地位,确立效率优先、兼顾公平的原则。必须将国家的核心利益和非核心利益、整体利益与局部利益、长远利益与眼前利益很好地结合起来。在对外方面,要努力保持与WTO其他成员间权利和义务的平衡;在对内方面,政府不能成为少数特殊利益集团的工具,也不能一味保护落后。国家要确立适当的产业政策,维护及发展自己的比较优势,有所为,有所不为,摒弃一味追求“全面发展”的观念。

四、科学决策是关键

在确立了效率优先、兼顾公平的原则的前提下,就需要分析和确定哪些行业不需要给予保护,哪些行业需要给予保护,在什么样的情况下需要保护,需要多长时间的保护,需要多大程度的保护;某一特定政策的采用对各方面的利益会产生什么样的影响,如何协调和处理这些影响;WTO其他成员在多边贸易谈判中提出的条件是否符合本国经济发展的目标,权利和义务是否平衡;本国提出的减让条件可能对本国产生什么样的影响,对WTO其他成员产生什么样的影响,等等,并且要动态地考虑这些问题,以此作为本国参与多边贸易谈判,参与制定多边贸易规则,以及在国内制定或修改某种贸易政策和法律的依据。作为WTO成员,如果在多边贸易谈判中不能准确地掌握这些情况,这种参与必然是盲目的,要么导致权利和义务失衡,要么影响谈判效率,错失达成权利和义务平衡协议的机会,都会损及国家利益。

为此,必须建立起科学的决策程序。只有这样,才能对某一贸易政策对各个相关方面产生的影响和利弊有一个准确的估价,从而制定出合理的、符合上述指导思想的贸易政策。

在评估某政策法律对经济各方面影响的过程中,如何保持这种评估的客观性和透明性,对于科学决策具有极为关键的意义。对此,西方一些国家为了科学决策而建立的国内透明机构很有借鉴价值。国内政策透明机构的典型,如瑞典的专家小组,加拿大的“经济理事会”,澳大利亚的“生产力委员会”和20世纪80年代法国的经济和社会委员会等。

一般来说,这些国内透明机构都是由政府资助的独立机构,其运作按照法律规定,只对议会或立法机关负责,不受政府和其他任何组织的制约。其主要职能是对有关经济贸易政策作全面、客观的经济分析,可以应政府有关机构的请求进行公共质询和研究,也可应国内一些组织或行业的请求准备项目报告。这些透明机构以国民经济和国内经济福利为中心,主要关心的是国家整体的福利,而不是仅仅关心任何特殊产业或特殊集团的利益。透明机构在独立研究的同时,还鼓励公开辩论和使公众最大限度地参与,实际上起到了公共信息渠道的作用。

美国则在其为实施乌拉圭回合协定而制定的《乌拉圭回合协定法》中规定了广泛、细致的咨询协商机制。该法中类似的大量协商咨询条款保证了上下信息通达,有助于决策的民主性和科学性。

在政府科学决策程序的建立上,中国无疑还有很大的差距,这与我国的经济民主制度尚不健全有关。科学决策程序的建立涉及诸多方面,笔者在此主要想强调以下几点。

(1)建立类似于澳大利亚生产力委员会的、独立的国内透明机构。该机构应直接对全国人民代表大会常务委员会负责,而不受政府部门的制约。该机构从人员设置到经费的划拨和使用都不受具体政府部门的控制。其职能应该是着眼于国民经济的整体发展和人民生活水平的提高,在广泛深入调查研究的基础上对国家的重大决策进行独立研究和评估,并提出决策建议;应以法律赋予该机构进行调查研究中必要的权利;应通过立法,将其研究和评估的结果纳入到决策程序中去。

(2)建立广泛的咨询协商程序和公开听证制度。20世纪80年代中期以后,政府似乎愈来愈倾向于靠下属执行机

构来制定政策法规和实施方案,而不征求其他部门的意见。这样,就容易出现向执行部门的利益或它们的便利倾斜的片面性。①有些行政部门把特定的利益集团当作自己的“客户”,在决策中偏重于考虑这些利益集团的利益,而忽视其他方面的利益。现在有些行政部门已经开始采取听证的方式吸纳意见,但参与者的代表性往往不够,没有接纳主要利益相关者的代表,听证过程的公开性和透明性也有所不足。

(3)除了基于保守国家机密的考虑以外,有关立法机关及政府机关在参与WTO活动的各个方面的信息资料应及时向全社会公开,并且建立畅通有效的吸纳公众意见的机制。

(4)政府自身下属的咨询研究部门的力量也应特别加强。这些咨询研究部门直接为其所属的政府机关服务,其获取信息的渠道比其他部门或社会公众更为畅通和可靠,因此在科学决策中理应发挥更大的作用。咨询研究部门的论证应成为决策的必经程序。

(5)所有这些制度和程序都应以立法形式加以规范和确认,使之法律化、制度化。现有的政府决策中出现的一系列问题,都在很大程度上与缺乏法律的规范有关,导致决策质量的高低在很大程度上取决于政府机关的开明程度,缺乏稳定性。

五、建立和完善对WTO及其成员活动的监控和评估程序

作为WTO的成员,在履行WTO项下义务的同时,需要监督其他成员是否遵守了承诺,以及WTO各机构是否在成员授权范围内进行活动。超越授权则有可能侵犯成员方的国家主权。

作为超级大国的美国极为重视WTO及其他成员的活动对美国主权及利益可能造成的影响,为此采取了一整套完备的监控和评估措施。如在反倾销领域,美国对中国采取了三种监控措施:一是委托一家咨询公司对我国出口的六大类商品进行24小时的监控;二是通过美国在中国的外交机构对我国法律的修改情况进行全程监控;三是通过在华的美资企业以及其他国家在华的企业对我国法律的执行情况进行全面监控。②美国贸易代表办公室还要每年对中国履行在WTO协议中承诺的情况发布专门的评估报告。

美国于1994年制定通过的《乌拉圭回合协定法》,更是以法律形式建立了对WTO有关机构尤其是争端解决机制活动的监控和评审机制。如该法第124条要求贸易代表每年要就WTO上一个财政年度中的下列情况向国会提交报告,涉及WTO的主要活动和工作规划,包括各委员会的运作和活动,及这些活动的支出;专家组或上诉机构发布的有关联邦或州法律的每一个报告;贸易代表在实施这些对美国不利的报告时所做的一切努力;该财政年度中向专家组或上诉机构提起的有关联邦法或州法的所有诉讼,及这些诉讼的状况和相关问题。

该法第125条则要求美国在加入WTO后的每五年向国会提交报告,分析WTO协定对美国利益的影响,美国参与WTO的成本和收益,以及美国继续参与WTO活动的价值。国会在收到该报告90天内,可以决定向总统提出撤销对WTO协定的批准(即退出WTO)的联合建议。如果总统否决了该联合建议,国会两院必须在上述90天期限的最后一天之前或者获知总统的否决意见之日起15天内对否决进行投票;如果参议院两院均投票推翻了总统的否决,国会对WTO协定的批准即不再有效。③

美国在监控和评估WTO及其成员活动方面的这些做法的突出特点是其制度化、程序化和严谨性,这样有利于有关措施落到实处,避免不稳定性。

截至2004年11月20日,WTO有148个成员,④WTO也有很多机构在从事各种各样的管理或决策活动,监控和评估WTO及其他成员活动的任务对每一成员都非常艰巨。作为WTO成员的中国,应通过立法的形式建立制度化的监控和评估程序。

这种程序可分为动态监控和定期评估两个方面。动态监控强调监控的及时性、广泛性,应重视同时利用WTO的多边监控程序和双边监控程序,对WTO及其他成员贸易政策的状况进行持续性的跟踪。多边程序诸如透明程序,各理事会和各委员会的一般审查程序,贸易政策审议机制和争端解决机制等。⑤在双边监督方面,应建立政府主管WTO事务的部门与其他有关部门、企业、行业协会、我国驻外国使领馆以及研究有关外国和国际经济立法学者之间的信息沟通和协商机制,以便及时掌握动态,并及时做出反应。对与我国有重要经贸联系的成员则应做重点监控。

在定期评估方面,应通过立法,使我国主管WTO事务的部门每年应向全国人民代表大会相关委员会和国务院提

交详尽全面的WTO各项活动的报告;提交自身在WTO工作情况的报告;提交国内相关行业和部门涉及WTO事项的报告;提交各成员履行WTO义务情况的总体报告。所有这些报告都应该迅速向全社会公开,提供公众获得这些信息的方便渠道。人大的相关委员会每年应在这些报告的基础上,通过广泛的咨询程序,对WTO各机构的运作透明度情况、其他成员履行WTO义务的情况进行全面和客观的评估,以衡量判断当年中国在WTO内的利弊得失,^⑥并且,在此基础上做出阶段性的对策。

六、积极参与WTO各种活动,合理利用有关规则和程序

多边贸易体制是在以美国为首的发达国家主导下建立起来的,在很大程度上主要体现了发达国家的利益,同时,贸易自由化本身也意味着具有更多比较优势的发达国家在这一体制中占据更为有利的地位。但这并不意味着发展中国家就应该束手就擒,一方面,发展中国家也有自己的比较优势可以加以利用,另一方面,完全可能通过国际决策机制制定更为合理的规则以缓解(如果不是完全解决)不同成员间的公平问题。因此,作为最大的发展中国家,中国应该积极参与WTO多边贸易谈判及其他决策活动,积极推进制定对中国及其他发展中国家更为有利的多边贸易规则。发展中国家在产业结构上在诸多方面具有的共同性,决定了它们在诸多方面具有共同利益。因此,在多边贸易谈判中加强发展中国家的联合,以集体的力量克服单个成员力量不足之缺陷,无疑会大大提高发展中国家的整体谈判地位和谈判力量,使发展中国家的利益在多边贸易规则中得到更多的体现。

当然,各成员产业结构及其发展水平是复杂的,多边贸易谈判并不单单表现为发达国家与发展中国家间的讨价还价,发达国家之间、发展中国家之间在特定的议题上也存在竞争和对立。实践中,更多地是以具体的产业利益为核心而形成谈判集团。如凯恩斯集团主要是由中小农产品出口国组成,其中既有像澳大利亚和加拿大这样的发达国家,也有像巴西、智利、泰国这样的发展中国家,甚至还有斐济这样的最不发达国家。有时两个特定成员在某些议题上有共同利益,而在其他议题上则有不同利益。在这种错综复杂的利益关系中,中国应善于利用这些不同的利益关系,合纵连横,达到利我之目的。

在多边贸易谈判之外,中国还应合理利用现有规则和程序。一方面,要积极利用多边贸易规则中对中国有利的条款,特别是对发展中国家的各种优惠措施;另一方面要借助现有法律程序,监督其他成员履行协议的情况,并且谋求在WTO各机构的活动中发挥更大的作用。

目前争端解决机制受到各成员普遍重视,利用频率也较高。但对WTO监督机制的核心——贸易政策审议机制,许多发展中国家的热情却并不高,本来,按照WTO“贸易政策审议机制协议”的规定,任何有兴趣的成员都可以参加审议会议,并在会议上发表评论,向受审议成员提出问题和质询,但在审议会议上,与会的非受审议成员代表绝大多数都是发达国家成员的代表。发展中国家成员中只有一些较大的发展中国家成员,如印度,积极参加审议活动,绝大多数中小发展中国家成员往往并不积极。这固然有技术方面的原因,如一些较小的发展中国家在日内瓦没有常驻代表或代表人数太少,同时,各成员是否参加某一审议会议在很大程度上取决于与该成员与受审议成员贸易关系的密切程度,但是从一种发展的观点看,参加审议活动不仅是维持与受审议成员贸易关系的需要,而且通过积极参加审议活动,了解各成员更多贸易政策,也会为贸易关系的进一步扩展提供机会。中国作为一个正在成长中的贸易大国,应该以积极的姿态参与包括贸易政策审议机制在内的WTO各机构的活动。

另外,在正常情况下中国应该忠实履行WTO项下的义务,另一方面,在非常情况下,也应合理利用主权国家的“违法能力”。即如果在非常情势下对WTO某项义务的履行对我国某些重要政策目标的实现产生重大消极影响时,即便不能借助WTO现有程序豁免这种义务,我国也应该不履行这一义务,而宁愿给予受损害成员以补偿或承受报复。实际上,每个国家在参与国际关系的过程中都努力保持自己在政策上的某种灵活性。美国在1994年就WTO与主权关系展开全国性的大辩论,并非美国人不知道多边贸易体制对美国可能带来的好处(事实上它是最大的收益者),而是顾及美国惯用的“301条款”等手段能否继续使用,在非常情况下是否能够抵制对国际义务的严格履行。截至2003年6月15日,WTO已有6起争端中败诉的被告方不履行争端解决机构做出的、要求其撤销违法措施的建议和裁决,而宁愿承受报复。^⑦这些成员既有美国、加拿大、欧共体这样的发达成员,也有巴西这样的发展中国家成员。当然,中国对这种违法能力不能轻易运用,而应该审慎、合理,应充分考虑国际义务与国家利益间的适当平衡。

七、深化改革,建立适应市场经济要求的制度环境

WTO要求成员实行规范而开放的市场经济。虽然市场经济并非尽善尽美,但毋庸置疑的是,它更有利于实现资源的有效配置。我国已提出建立社会主义市场经济,这无疑是一项正确的战略选择。在WTO体制下,如果仍然不能摆脱计划经济的影响,必将对我国在WTO中利益的实现产生消极影响。

而要建立市场经济体制,必须加快政治民主化进程,推行依法治国的治国方略。1999年,全国人大以宪法修正案的形式,将“依法治国,建立社会主义法治国家”写入了宪法。“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”^⑧

从立法上说,中国非常需要一部类似于美国《乌拉圭回合协定法》的法律,专门对中国在履行WTO协议义务中涉及的各个方面的问题做出规定。同时也需要在一系列相关领域制定、修改或完善立法。美国《乌拉圭回合协定法》长达680多页,不仅明确了美国联邦及州法与WTO协议之间的关系,贸易代表与国会、有关州及私人的广泛的协商程序,对WTO争端解决程序的评审和报告程序,而且对涉及各个具体领域诸如反补贴、反倾销、保障措施、农产品等等领域中的具体程序作了非常细致、近乎繁琐的规定。但正是这样不厌其精的规定,保证了决策的规范性和科学性,是美国在参与WTO活动时利益的重要保障。

当然,依法治国的意义并不仅仅在于制定完善法律体系,更重要的是建立法律至上、立法民主、依法行政、司法公正的制度环境。这样一种制度环境将极大地促进决策的科学化、民主化和制度化,为我国在参与WTO过程中国家主权和国家利益的维护提供强大的保障。

注释:

①吴敬琏:《提高政府决策科学性的八点建议》,《光明日报》,2003年4月17日,C3版。

②王新奎:《上海为迎接“入世”,在研究工作方面的进展》,载于《世界贸易组织动态与研究》2001年第1期,第6页。

③See Uruguay Round Agreements Act.(H.R 5110),SEC 125。

④<http://www.wto.org>(2004/11/21)。

⑤有关WTO监督机制的详细情况,请参阅拙著:《WTO监督机制的法律与实践》,人民法院出版社,2002年1月第1版。

⑥参阅白明韶:《WTO下的美国国家主权保护机制及其启示》,《学术研究》,2002年第1期,第106页。

⑦参阅张乃根:《试析WTO争端解决的国际法拘束力》,《复旦学报》(社会科学版),2003年第6期,第66页。

⑧江泽民:中共十五大报告“政治体制改革和民主法制建设”部分。

参考文献:

[1]L Henkin.International Law:Politics and Values[M].Martinus Nijhoff Publishers,1995。

[2]乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本[1].北京:法律出版社,2000。

[3]陈安.世纪之交围绕经济主权的新“攻防战”[C].北京:法律出版社,2001。