

## GATT 是不是一个国际组织？

中国社科院法学所研究员 赵维田

经常有人问我：GATT 究竟是不是一个国际组织？它是否和国际货币基金组织、世界银行一样，属联合国专门机构？在有些人看来，这是个十分微妙的难以明确用肯定或否定作出回答的问题，不容易说周全，弄不好失之偏颇。

稍微留意一下“复关热”讨论中出版的书籍与发表的文章就会发现，人们对这个问题的认识与答案是各式各样的。若从常识上说，这些回答都有它有道理的一面；但从严格法律意义上说，似乎都没有说全。而对这个问题理解的偏颇，会直接地引起对关贸总协定运行职能上不应有的误解。因此，本文想作点探讨。

人们作的回答大致有三种：

第一种，完全肯定的回答。例如，“关贸总协定是最大的国际贸易组织，正成为对世界经济贸易发展起重要作用的‘经济联合国’”<sup>①</sup>；“它是世界经济领域中的‘联合国’”<sup>②</sup>；“关税及贸易总协定作为唯一的国际贸易组织……”<sup>③</sup>；“〔关贸总协定〕延伸到服务贸易、知识产权和投资设施，成为无所不包的国际经济组织”。<sup>④</sup>

第二种，半肯定回答。例如，“它实际上只是一个准国际组织”<sup>⑤</sup>；“……同时，也算一个国际组织”<sup>⑥</sup>；“关税与贸易总协定，顾名思义只能是一项‘协定’而不是一个‘组织’。但事实上却在总协定基础上形成了一个国际组织……”<sup>⑦</sup>；“关贸总协定正在发展成为一个全球经济组织”<sup>⑧</sup>；“实际上它已具备了作为一个国际组织应有的一切特征。目前在它与

联合国及其所属机构的交往中，关贸总协定已被作为一个专门性组织机构。”<sup>⑨</sup>

第三种，回避、不作明确回答。例如，“关贸总协定……主要发挥三个职能：一是制定一套管理政府贸易行为的规则……二是组织多边谈判……三是解决国际贸易争端，充当国际经济‘法庭’。”<sup>⑩</sup>

为什么说这第三种是“回避、不作明确回答”呢？因为通常把总协定这三种职能中的“第三种职能”指作为一个国际组织的作用，而上述引文却在应该表述国际组织职能的地方，有意只说“充当国际经济‘法庭’”，这不就是心照不宣的回避吗？GATT 的前任总干事奥利弗·朗 (Olivior Long) 在他写的书里，在概述这种三位一体性时，把第三种职能表述为 An organ (一个机构)，而在具体讨论的章节使用“国际组织”作为小标题<sup>⑪</sup>。熟悉 GATT 的人都知道，在关贸总协定正式文件和秘书处整理的资料中，用词是有专门语汇分工的，即讲它作组织机构时，一律称呼为“GATT” (关贸总协定英文名字的缩写)；而当把它指多边条约时，一律称作“General Agreement” (总协定)，因为“协定”总不宜于用作一种“机构”的名字。顺带说一句，本文标题用 GATT，也循此法从而避开这种语言上的小小障碍。

真的是那么难以回答么？我倒以为，用国际法里常见的“在法律上” (*de jure*) 和“在事实上” (*de facto*) 的区分方法，问题就可迎刃而解，即：“在法律上” GATT 还不是一个国际组织，但“在事实上”它是的。因

为“在法律上”它不是国际组织，自然就没有资格充当联合国的专门机构；而事实上它是总部设在日内瓦的、有一整套完整组织机构的、地位日益显赫的国际组织，它的名字时常出现在各国报纸的头版头条。

### 一、“在法律上”与“在事实上”

要说清楚上段回答的意思，有必要先对国际法中常见的术语 *de jure* 与 *de facto* 稍加解释。

在国际社会里，国家之间的关系时常出现各种错综复杂的状况，使得有些事物性质发生了“在法律上”与“在事实上”不协调或相分离的现象，需要分别对待并在规则上作某种相应变通，然后经过调整或事实发展，使这种分离吻合为一。一般说，这种分离是短期的，事过境迁后经过努力，两者又一致起来。

最常见的这种分离是在“国家（或政府）承认”的问题上。按习惯国际法规则，一个国家在国际社会的成员资格是要获得大多数国家承认的。但是，当一个国家发生重大变革尤其是经过革命时，最容易在获得国际社会“承认”方面“卡壳”。这点，我们都是切身体验的：新中国于1949年10月1日成立后，由于种种政治原因，多年未得到应有的“承认”，直到1971年恢复我国在联合国席位后，“承认”问题才最终结束。当一个新国家出现在国际舞台时，如果有些国家觉得“这个掌权可能是错误的，靠不住的”<sup>①</sup>，但为保护本国侨民或其他利益，又需要和这个新国家的政权打交道，有时就会给予“在事实上”承认，进行某种有限度的交往；而“在法律上”仍和被推翻的政权保持外交关系。经过一段时期，若该新国家的政权“稳定，获得了人民的支持，又愿履行其国际义务”，再给予“法律上”正式承认，一般表现为建立正式外交关系。

当然，两者的分离并不限制在“国家承

认”这类大题目上，它还广泛地出现在各种具体“小”事情上。关贸总协定本身就有现成的这种例子。由于关贸总协定条文里并没有为缔约方全体设立秘书处的规定，在总协定运行之初，是借用联合国经社理事会为筹备成立“国际贸易组织”的“临时委员会”（Interim Commission）的秘书班子，来为自己办理日常秘书事务的。这种状况保持了八年后，缔约方全体才于1955年决定把“借”字勾掉，把这个秘书班子变成自己的秘书处。尽管如此，因为GATT“在法律上”仍不是国际组织，该秘书处的法律地位仍遗留不少问题，即“在法律上”说它仍是联合国下属机构“临时委员会”的秘书处，秘书处人员的外交特权与豁免以及所用公务护照，仍然是联合国的<sup>②</sup>；而GATT迄今仍不是联合国的专门机构。

### 二、“在法律上”不是国际组织

为什么说GATT“在法律上”不是个国际组织？其法律后果如何？

说它在法律上不是国际组织的主要根据有两个：一个是GATT迄今仍没有国际协议的法律文书作其组织章程，而章程恰是一个国际组织据以成立的法律根据和前提条件。另一个理由是，在制定关贸总协定当初的立法意旨或指导思想上，并没有把它设想成一个国际组织的意思，相反地有证据表明，缔约者们当时明确表达过（或同意过）反对把GATT当成国际组织的意愿。后来情况发生变化（哈瓦那宪章夭折）后，虽曾试图改变立法意思，但并未成功，也未必能形成修改初衷的法律文件。

#### 1. 关于组织章程

任何国际组织，尤其政府间组织，都要有据以设立它的国际条约作根据。这些国际条约中有些是专门为设立该国际组织而订的，如《联合国宪章》，“宪章”也是一种章程，称作“宪章”无非是表示其重大。又如

《国际法院规约》，“规约”（Statute）是对章程的另一个称呼。有些则是在国际公约中专列一章来规定该组织的章程，例如《国际民用航空公约》（1944年芝加哥公约），在第二部分“国际民用航空组织”就是章程部分。就联合国系统而言，除国际法院、世界银行外，一般都在名称中有“组织”的字样，如“联合国组织”、“国际民航组织”、“粮农组织”等。作为GATT的姊妹篇的“国际货币基金组织”，也有《国际货币基金协议条款》作为设立的条约根据。

章程为这些国际组织设立的机构有各式各样的，一般说都有缔约国的“大会”（Assembly），如联合国大会、国际民航组织大会，而“理事会”（Council）或“执行委员会”则作为常设性办事机构。这些机构的职权涉及到对参加国国家主权的限制，因此一般都对职权范围作具体明确限定。

关贸总协定原有的35个条款中，没有专门章节和条款可以称得上组织章程的东西。唯一稍有点“组织”味道的，是标题作“缔约各方的联合行动”的第25条，该条第1款说，“……为了从总体上推动本协议运行并促其目标实现，缔约各方代表应当随时开会。本协议凡提到缔约各方联合行动者，一律称作CONTRACTING PARTIES（现汉译为“缔约方全体”）。这段条文的意思是清楚的，“缔约各方代表随时开会”所表述的只是缔约方全体联合行动的方式，使用的词也是Meeting而不是Assembly，这就暗示地排除了成为一种组织机构的可能。下文我们还会谈到这点。

1955年缔约方全体例会曾对总协定条文作过一次重要修改。正是在这次会议上通过了一个协议，决定成立一个名字叫“贸易合作组织”（OTC）的国际组织。该拟议中的组织将设立“全体成员大会”（Assembly）和经选举产生的包括五个主要经济大国的“执

行委员会”。后因被美国国会反对而搁浅。直到这次乌拉圭回合，又为成立“多边贸易组织（MTO）”制定了一个简短的章程案文<sup>①</sup>，最后能否顺利为各国议会或立法机关批准，仍然是没有定论的。

## 2. 关于立法意旨

1946年联合国经社理事会原拟制定的国际条约叫《国际贸易组织宪章》（又称“哈瓦那宪章”），而关税与贸易总协定不过是在该宪章最后成文并正式生效（估计要耗些时日）以前，为解决当时眼前的阻塞国际贸易通道的高关税障碍而商定的临时性措施。从设计关贸总协定之初就没打算充当国际组织之用，而是以“国际贸易组织”为组织依托的。现在关贸总协定第29条“本协议与哈瓦那宪章的关系”中，仍能看出如下意思：一旦哈瓦那宪章生效，本总协定的历史使命即告终结。

然而，这个临时性总协定的寿命将会有多长，或者说哈瓦那宪章何时才能正式生效，对筹备委员会的成员们来说，心中依然无数，难以逆料。因此在1947年初在纽约成功湖草拟出的关贸总协定初稿里，含有设立“临时委员会”（Interim Committee）以监督总协定的实施的规定。殊未料到，这个仅有过渡性权限的小小“临时委员会”，却触怒了第80届美国国会第一次会议开会的美国议员们。在参众两院联合举行的听证会上，美国参加谈判的行政机关代表为此受到猛烈的抨击<sup>②</sup>。

按照美国法律，美国罗斯福政府参加拟订哈瓦那公约和关贸总协定的谈判代表，是根据1945年的《延长贸易协定法》对总统的授权进行谈判的。如果要签订的条约内容只含有降低关税和一般通商政策事宜，就不需经国会审议，由总统签订即可生效；但若超出1945年法授权范围，如要成立国际组织等，则必须提交国会批准。因此，哈瓦那宪章是需经国会批准的，而关贸总协定则不同，

在罗斯福政府看来,只要总统签署就够了,但成功湖稿中的“临时委员会”却被国会议员们抓住了小辫子,声称这是要设立国际组织(即便是临时性国际组织)的证明,由此展开了立法对行政的角斗。

在国会这种咄咄逼人的势头下,罗斯福政府为摆脱困境,避开将关贸总协定提交国会审议这一关口,采取了十分谨慎小心的态度。在1947年秋制定总协定的日内瓦会议上,美国代表坚持把条文中所有涉嫌“组织”的东西,统统剔除。须知,当时美国在世界经济贸易中处于绝对老大的地位,美国不点头的条约,任何其他国家都不会有兴趣签订。1947年日内瓦会议的气氛正是如此,出席会议的22国代表对美国意见只好从命。但人们的智慧是无穷的,为免除组织之嫌,经过集思广益竟创造出用大写字母拼成的CONTRACTING PARTIES来取代“临时委员会”。这在国际法历史上,也堪称一绝。从立法指导思想上看,按第25条的定义,CONTRACTING PARTIES只是缔约各方联合行动的一种方式,而不是任何形式的组织机构名称。我们前面说的“有证据表明,缔约者们当时明确表达过(或同意过)反对把GATT当成国际组织的意愿”,指的正是日内瓦会议为总协定条文定稿时这种状况。

后来,哈瓦那宪章夭折,关贸总协定处于没有国际组织可依托的困境,才有1955年成立“贸易合作组织”之议。但这种变更立法意旨的努力因美国国会作梗未能如愿,从严格法律意义上说,只能理解为当初反对把GATT当成国际组织的立法思想依然未改。

### 3. 法律后果

GATT在法律上不属国际组织的论断,不仅仅只具理论价值,而是有其诸多法律后果的。这首先意味着,在国际社会中GATT不具备法律人格,没有充当国际法主体的资格<sup>④</sup>,因而也不能作联合国的专门机构。

这里要指出的是,在“复关热”讨论的书籍、文章乃至新闻报道中,有些提法与此有关,很值得商榷。例如,把GATT的缔约方全体的会议译称作“缔约国大会”,有些书刊甚至进而说,“缔约国大会是关贸总协定的最高权力机关。”我认为这是一种误解,应加澄清。

如前述,第25条第1款仅说,“缔约各方代表应随时开会”;第2款说,“邀请联合国秘书长……召开缔约方全体第一次会议”。这里的“开会”、〔第一次〕“会议”的英文原词均为Meeting(开会、聚会、碰头的意思),并没有使用汉语通常译作国际组织“大会”的Assembly。后来,GATT所有文件中对缔约方全体的会议都使用Session(届次会议、例会)。Meeting和Session均非用作会议名称或机构名称的合适用词。因此,即使从纯粹的语言含义上,GATT也并没有“缔约国大会”这个东西。使用“缔约国大会”的词,很容易引起GATT在法律上已是一个国际组织的误解;或者说,也许正是由于把GATT当作国际组织这种误解,才作出“缔约国大会”的汉译。

至于“最高权力机关〔构〕”的说法,似乎就更离谱了。最高权力机关是个概念,是无产阶级专政国家特有的法律观念,在“三权分立”的西方资本主义国家是没有的,在国际法里也是闻所未闻的。

## 三、“在事实上”的国际组织

### 1. 大势所趋

在原作为GATT组织依托的“国际贸易组织”因哈瓦那宪章成为死胎后,已没有设立的希望。而关贸总协定被迫起而代之,填补国际贸易组织的这个空白,从而由临时性文件变成永久性国际贸易规则。这个情势的基本变化,使把GATT变成国际组织已成为阻挡不住的潮流,势所必然。

除开这些外部环境,仅从关贸总协定条

约本身来说,向国际组织方向演化也是不可避免的。据统计,总协定条款中提到“缔约方全体”并要它履行某种相应职责的地方,有55项之多,加上附件九注释中的3处,共达58项<sup>①</sup>。这些职责,若在一二年内,尚可在没有组织依托下凑合履行,而长期如此永久化是不可能完成的。就实际情况而论,当总协定运行之初,成员不过30几个,贸易纠纷相对不多的情况下,缔约方全体借助秘书班子的协助,每年的一次例会常要开十天半个月,还感到力不从心。到1950年多莫会议时,就有设立“会间委员会”(Intersessional Committee)的提议,建议由这个“会间委员会”处理日常事务并为下次缔约方全体例会作好准备工作,以提高效率,缩短例会的会期。在这个提议未获通过后,只好每次例会都专门设置一个专门为下次例会作准备的“委员会”。

问题成堆的结果,迫使缔约方全体于1955年作大的举动,除通过成立“贸易合作组织”(OTC)外,还对条文作了修订(见后)。这次建立国际组织的企图虽未成功,却标志着并激发了求实主义(Pragmatism)在GATT内部运作抬头,并逐渐占了上风,推动着GATT向国际组织演化的脚步。

## 2. 求实主义

为了帮助读者了解GATT向“事实上”国际组织演化的过程和历史背景,将50年代中期开始风行于GATT运行过程的求实主义作点介绍是必要的。总协定的条文,和二战后许多国际条约包括联合国宪章在内等一样,都难免有一些不尽符合客观实际或者行不通的东西,需要根据实践发展逐步进行调整、补充或修订,或者对某些规则解释上作出妥协性变通。在关贸总协定适用过程中,主张作出这种变通的思潮,叫做求实主义。例如,在1951年日本加入关贸总协定时,不少国家(主要是发达国家)因惧怕日本入关后

给本国纺织品带来的冲击,纷纷引用第35条,宣布对日本关系中不适用总协定。由此引发的以美国为首的对纺织品贸易保护主义浪潮,终于妥协演进“市场破坏”概念,导致《短期棉纺织品协定》(即现在《多种纤维协定》的前身),使纺织品贸易实行配额制,从而游离于总协定基本规则以外。1955年美国又公然把它背离总协定农产品规则的农产品出口价格补贴制,要求按第25条第5款“免除义务”;欧共体不服,乃采取“共同农业政策”的差价税相抗衡,这样使相当的农产品半脱离总协定轨道。求实主义正是从这种土壤里滋长茁壮起来的。欧共体一些国家的求实论者认为:关贸总协定只不过为共同贸易政策画了个大体框架,只要不出这些大格,就不必拘泥于条款里所含的具体法律规则,要按协调各国经济利益的实际需要作出变通,灵活处置。表现在处理贸易争端上,强调依第22条由当事国进行协商,缔约方全体只扮演调解人的角色,而不赞成依第23条第2款由专家组作出司法裁决。<sup>②</sup>结果搞得大家可任意违反规则,法纪涣散而走向它的反面,为尊法主义(Legalism)所取代。

然而,求实主义对GATT向国际组织方向演化却起过显著作用。让我们举个典型例子。前面已说过,关贸总协定条文中并没有设立秘书处的规定,只提到由联合国秘书长召集缔约方全体第一次会议。在总协定运行之初借用的是筹建国际贸易组织所设的秘书处,后来哈瓦那宪章夭折已成定局,借用的这个秘书班子理应撤销时,在求实主义思潮推动下,1955年缔约方全体对赋予它职权的第25条第1款作了“求实”的解释,认为“推动本协定运行并促其目标实现”这个措辞含义广泛的“职责”中,包括有自行设立秘书处的权力。并据此作出决定:把这个借用的秘书班子变成自己的秘书处,而且连同原秘书班子首脑名称“执行秘书”(Executive

Secretary)也原封不动地搬过来,写入修订后的总协定条款。<sup>①</sup>到了1965年,再度如法炮制,把“执行秘书”改作“总干事”(Director-General)。这次更巧用程序规则,连条文都不需修改。对此,杰克森教授风趣地说,“〔只要〕缔约方全体想抬高他们首脑的官衔与威望,就可换‘三顶帽子’戴,此乃奉行求实方法的明证。”<sup>②</sup>

### 3. 羽翼已丰

除秘书处的组织结构十分齐备外,GATT的常设机构也不断充实。

1955年的会议上缔约方全体作出了设立“会间委员会”的决定,该委员会在缔约方全体例会休会期间处理紧急事务并为下次例会作准备。由于建立“贸易合作组织”的协议被美国国会压置,迟迟不予讨论,1959年的缔约方全体例会再度“求实地”解释第25条第1款的职权(见前),作出了设置“代表理事会”的决定,并赋予如下四项职权:

“(a)考虑两次缔约方全体例会之间发生的、需引起紧急注意的事项,并向下次缔约方全体例会或者理事得召集的特别会议,报告宜于采取的行动的的建议,或作电传表决。

(b)监督缔约方全体闭会期间各下属委员会、工作组及其他附属机关的工作,必要时为它们提供指导,审议它们的报告并向缔约方全体提出相应建议。

(c)负责缔约方全体例会的准备工作。

(d)处理缔约方全体例会上安排的其他工作,在上述事项中行使缔约方全体明示授予它的附加职权,包括代表缔约方全体履行总协定规定的、除第25条第5款以外的、缔约方全体决定的与正式行动指定的职权。”<sup>③</sup>

理事会由愿承担责任的所有缔约方组成,并有权设置自己的官员及下属机构。当时缔约方全体已要求各缔约方派遣自己的常驻代表到日内瓦,方便理事会随时开会。理事会的表决程序一如缔约方全体。

缔约方全体还设置了若干常设性委员会或其他下属机构,如“贸易与发展委员会”、“纺织品监督局”等,并根据需要随时设立工作组,审议与处理专门事项。

特别值得一书的是,缔约方全体根据第23条第2款关于对贸易争端“应迅速调查……在适宜时作出裁决”的规定,经实践中多年经验积累,逐渐形成了专家组断案等一整套司法裁决的习惯法规则。这套规则虽在60年代蒙受求实主义的冷淡与搁置,但到东京回合后又恢复了它的勃勃生机,制度经改进而更加成熟。原来强调专家组成员要在有经验的外贸官员中遴选,到80年代中期以后,日益重视由有威望的法官或法律工作者担任首席专家,其裁决程序也越来越象一个小法庭,裁决报告的法律味道日浓。据统计,从1986年到1990年,五年内就判了20桩案子,在判例中对总协定条款不断作出有价值的解释,并树立了公正断案的声誉。<sup>④</sup>对照之下,设在海牙的国际法院却相形见绌了。或许这正是人们喜欢把GATT说成是国际经济“法院”,发展中国家包括我国在内,都指望靠这个准司法制度来保障自己应有的、容易受到大国歪曲的权益的缘故。

的确,从各方面说,GATT已成熟到作为一个重要国际组织所具有的一切品质与特征,可以说它距“在法律上”成为国际组织只有半步之遥了。希望乌拉圭回合能迈出这半步。

### 注:

①《关税与贸易总协定业务手册》前言,经济管理出版社1992年版。

②赵晓雷:“参与国际经济竞争的一个新课题”,载《人民日报》1992年9月4日,第5版。

③傅星国:“关贸总协定的主要内容是什么?”,载《人民日报》1992年9月1日,第5版。

④应明道:“你了解关贸总协定吗?”载上海《文汇报》1992年11月1日,第7版。

⑤“什么是关贸总协定?”,载《中国青年报》1992年

## 试析“复关”对国内价格总水平的影响

江西财经学院国际经贸系 张 谦

我国即将恢复关贸总协定缔约国地位。“复关”将对国内价格总水平产生什么影响，是许多人都关心的问题。本文拟就这一问题发表一些自己的看法。

### 一、国内价格与国际价格的差异

经过 14 年的价格改革，我国的价格形成和价格水平都发生了重大变化，但与国际市场价格比较，仍存在较大差异。

首先，价格形成机制有较大差异。国际市场价格是商品在国际集散中心形成的市场价格，或主要出口国（地区）当地市场的国

际贸易价格，或商品交易所的成交价格。国际市场价格是在供求规律和价值规律的作用下自发形成的，是完全的市场调节价格，基本上不受政府管制等非市场因素的影响。而国内价格的形成，虽然也引入了一定的市场机制，但市场机制的作用还远不够充分。目前，我国国内价格的形成，可分为国家定价、国家指导价和市场调节价三种形式。据 1990 年统计，我国农产品的市场调节价为 51.6%；社会零售商品价格中，市场调节价格为 53%；生产资料价格中，市场调节价格仅占 36.4%。近两年来，国家又放开了部分商品的价格，下放了部分商品的国家定价权，目前由市场决定的价格所占比重已扩大到 80% 左右。

其次，价格水平存在较大差异。自 1978 年以来，我国先后对各类商品价格进行了大幅度调整，扭转了许多商品价格长期偏低的局面。但是，与国际市场价格相比，仍存在一定的差距。据有关部门 1990 年对 16 种主要商品的调查，16 种商品的国家定价普遍低于国际市场价格，其中，低于 50% 以上的商

8 月 20 日。

⑥李争平、李德来：“关贸总协定：迟早到来的冲击”，载《经济日报》1992 年 10 月 27 日。

⑦薛荣久：“关贸总协定的诞生”，载《法制日报》1992 年 12 月 13 日。

⑧同注①所引书，第 1 页。

⑨汪托田等编《关税与贸易总协定总论》，1992 年版第 54 页。

⑩葛齐恩：“在对外经贸工作中按国际规则办事”，载《人民日报》1992 年 11 月 23 日，第 5 版。

⑪见其《GATT 多边贸易体制的法律及其限制》，第 5、44 页。

⑫参见斯塔克《国际法导论》（赵维田译），第 125—130 页。以下引语均出自该书。

⑬Karin Kock, International Trade Policy and GATT, 第 80 页; J. H. Jackson, World Trade and the Law

of GATT, 第 140—141 页。

⑭参见注①所引书，第 347—348 页。

⑮参见 J. H. Jackson: World Trade and the Law of GATT, 第 44—45 页。

⑯参见《乌拉圭回合最后文件案文》（草稿），该案文说，多边贸易组织（MTO）拥有法律人格，其官员及参加的各方代表有外交特权与豁免权。

⑰参见注①所引书，第 128—132 页。

⑱参见赵维田：“论关贸总协定的解决争端条款”，载《国际贸易问题》，1991 年第 6、7 期。

⑲见于关贸总协定第 18 条第 12 款；第 26 条 4、5 款。

⑳参见注①所引书，第 149 页。

㉑BISD 9th Supp. (1961)

㉒I. Nordgren: “乌拉圭回合期间的专家组”载 Journal of world Trade, 1991 年 8 月号，第 57 页。