

《世贸组织协定》的解释制度评析(二)

徐崇利

(厦门大学法学院, 福建厦门 361005)

三、《世贸组织协定》的解释：法律渊源

《世贸组织协定》是经各缔约方谈判精心构筑的一个权利义务的平衡体，任意将其他法律渊源引入该条约体系，可能会加重一部分缔约方的义务，从而破坏了原有条约的平衡机制。因此，除涵盖协定外，世贸组织争端解决机构不能直接适用外部法律规则裁决争端。对此，《谅解书》第7条（专家组的职权范围）和《谅解书》第11条（专家组的职能）都作了规定。

虽然《世贸组织协定》基本上属于“自给自足”的法律体制，但并非一个完全“密封的闭合体系”。《世贸组织协定》在适用过程中，需要援引以下各种国际法渊源予以

解释，即不能对外部国际法律规则实行所谓的“临床隔离”（clinical isolation）政策²⁸。根据《维也纳公约》关于条约解释的第31条和第32条的规定，专家组和上诉机构已将诸多的国际习惯法和一般法律原则引入世贸组织法律体制²⁹，尤其是对援引《世贸组织协定》之外的其他国际条约，持越来越开放的态度。其他条约用以解释《世贸组织协定》规则的依据主要是《维也纳公约》第31条第3款（C）项规定。该项规定中的“任何有关国际法规则”，当然包括其他有关国际条约³⁰。

在原《关贸总协定》援引其他条约解释该协定的问题，产生于20世纪90年代初，在Canada/European Communities Article X XVIII Rights案中，作为当事双方的加拿大

和欧盟曾订立了一个双边协定。根据该双边协定,加拿大可以将投诉欧盟违反《关贸总协定》第28条(减让表的修改)的期限延长。本案争端发生后,加拿大在该延长期内控告欧盟。欧盟抗辩称,加拿大不能依《关贸总协定》的多边程序提起以该双边协定为基础的诉讼。该案仲裁员认为,原则上,依双边协定之诉不能在《关贸总协定》争端解决机制内提起,但本案可作为例外,因为该双边协定与《关贸总协定》联系紧密,并符合其宗旨,且当事双方自愿同意将争端提交《关贸总协定》仲裁程序解决。《维也纳公约》第31条第3款(C)项规定,条约可根据“适用于该条约各当事国之间的关系的任何有关国际法规则”进行解释。对该项规定中“各当事国之间”及“任何有关”等用语本身作何解释,直接关系到其他条约可用以解释《世贸组织协定》有关条款的程度。在这方面,20世纪90年代以来,关贸总协定/世贸组织的争端解决实践,主要涉及援引有关环境条约对《关贸总协定》第20条中“环境例外”规定的解释问题。

在1994年Tuna II案中,美国要求援引1973年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》及其他一些双边、复边协定解释《关贸总协定》第20条中有关“环境例外”的规定,遭到了原《关贸总协定》专家组的拒绝。专家组认为,其他条约用以解释《关贸总协定》规则,必须以该其他条约与《关贸总协定》有足够密切的联系为前提。该案美国提出的多边、复边和双边环境条约,并不是在《关贸总协定》缔约方之间缔结的,因此,不能用来解释《关贸总协定》的条款。

可见,该案专家组肯定了这样一项规则:其他条约只有为《关贸总协定》全部缔约方所接受,才能视为与对《关贸总协定》

的解释有关。实际上,此乃对《维也纳公约》第31条第3款(C)项中“当事国之间”的用语,采取严格的字面解释原则。

此后,西方学术界不断有人对这种解释规则提出异议。他们认为,世贸组织成员数量众多,而且还在不断增加,很难找到世贸组织全部成员都参加的其他国际条约。既然如此,如将《维也纳公约》第31条第3款(C)项中“当事国之间”的用语,按“全体世贸组织成员方之间”加以解释,则几乎不存在可被用来解释《世贸组织协定》的其他国际条约。因此,他们主张,应放宽对该“当事国之间”用语的解释^⑥。如前所述,世贸组织专家组和上诉机构在断案过程中,已开始考虑贸易自由化和环保政策之间的平衡问题,在对世贸组织有关协定进行解释的过程中,事实上已放宽了对援引外部环境条约的限制。

在放宽解释的各种观点中,比较中庸的主张是,可以将之解释成“一个以上的部分当事国”。诸如,有的西方学者认为,在援引有关环境条约解释第20条中“环境例外”的规定时,该“部分当事国”可以指具体争端的当事各方,而非《关贸总协定》的全体缔约方^⑦;本质上说,少数当事各方之间缔结或参加的环境条约,也可以成为解释《关贸总协定》有关条款的法律渊源。

在1998年Shrimp/Turtle案中,上诉机构已“放宽政策”,开始考虑相关环境条约的规定。具体表现在,对于《关贸总协定》第20条(g)款中“可能用竭的天然资源”一词的解释,参照了1973年《濒危野生动植物物种国际贸易公约》的规定,而该公约的缔约国与世贸组织的成员方并非一致。

更为激进的观点是,可以将《维也纳公约》第31条第3款(C)项中“当事国之

间”的用语,扩大解释为包括世贸组织的争端“当事一方是其他条约缔约方,而当事另一方不是该条约缔约方”的情形。其立论根据主要有三:(1)世贸组织的争端当事一方虽不是其他条约的缔约方,但并非完全不受该条约的影响。即便争端当事双方都是其他条约的缔约方,符合上述“当事国之间”的要求,该其他条约仍然可能会影响非缔约的第三方。(2)《维也纳公约》第31条第3款(C)项只是规定,“任何有关国际法规则”可被“考虑”(take into account)用于解释,而没有设定必须予以援用的最低限度。因此,在《世贸组织协定》的解释过程中,对于当事一方参加而当事另一方未参加的其他条约,世贸组织争端解决机构可以根据争端的具体情形,决定给予考虑的程度。(3)当事双方就《世贸组织协定》的有关条款发生争议,如需援用只有当事一方参加的其他条约予以解释,可被视为解决该条约与《世贸组织协定》之间冲突的一种途径。

在1998年的European Communities—Customs Classification of Certain Computer Equipment案(以下简称Computer Equipment案)中,专家组没有援用当事双方欧盟和美国共同参加的1983年《关于商品品名及编码协调制度的国际公约》及其解释备忘录的有关规定,来解释《关贸总协定》所附的关税减让表。上诉机构纠正了专家组的这一做法,指出:“解释条约的目的在于确认缔约各方的共同意图。为确认这样的意图,仅仅一个缔约方的先前实践可能是相关的,但其价值显然要比所有缔约方的实践有限。”^③

援用其他条约对《世贸组织协定》进行解释,虽然不是直接适用该其他条约或修改

《世贸组织协定》,然而,因世贸组织争端解决机构作出的裁决通常将为后案所参照,由此,世贸组织争端解决机构如援用或认可不是由世贸组织所有成员参加的其他条约解释《世贸组织协定》,从某种程度上说,无异于条约为第三方(未参加该其他条约的世贸组织成员方)创设权利或义务。此类情形的滥用,显然不具有国际合法性。

与此同时,在1998年Shrimp/Turtle案中,美国又主张,其所援引的各国际环境条约项下的缔约国实践,可视为《维也纳公约》第31条第3款(b)项中的“嗣后惯例”,而被用以解释《关贸总协定》第20条中的“环境例外”规定。对于此项主张,专家组也明确予以拒绝,认为美国所指的这些缔约国实践,只能构成相关环境条约项下的实践,而不是关贸总协定所辖的实践。

尽管如此,西方学界支持美国观点的学者,还大有人在。有的学者指责该案专家组的解释极为狭隘,且按《维也纳公约》第31条第3款(b)项的约文,是不正当的^④。他们认为,世贸组织一些成员在有关环境条约下的连续实践,可构成认定各成员之间(至少是这些当事成员之间)限制《关贸总协定》有关条款适用的共同意向的有力证据^⑤。

这种立论在法理上也是经不起推敲的。试问,少数世贸组织成员在其他环境条约项下的实践,怎么能被“广泛”地解释为各成员依《世贸组织协定》所从事的实践呢?如果少数成员在这些环境条约项下的实践,可限制《关贸总协定》某些条款在这些成员之间的适用,则此类条款对全体成员的统一效力势必遭到破坏,且有违世贸组织的最惠国待遇原则。假如世贸组织争端解决机构据此断案,形成先例,将会“增加或减少”其他成员在这些条款项下的权利和义务,从而违

反《谅解书》第3条第2款的规定。

世贸组织成立后,在援用其他条约(尤其是环境条约)解释《世贸组织协定》的程度问题上,世贸组织争端解决机构并未确立统一、明确的标准。然而,总的来看,呈现出对其他条约越来越开放的趋势。在1998年 EC-Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) 案中,虽然“风险预防原则”已为许多环境条约所接受^②,但是专家组和上诉机构还是拒绝适用该原则解释世贸组织的SPS协议。而在1998年的Shrimp/Turtle案中,世贸组织上诉机构的报告虽然总体上还是否认有关环境条约可以作为解释《关贸总协定》第20条中“环境例外”规定的满意根据,但在一定范围和程度内,已开始了这方面的实践。在1998年的Computer Equipment案中,对其他条约作为解释《世贸组织协定》的法律渊源,世贸组织争端解决机构则采取更为宽松的态度。

有的西方学者主张,由于这方面问题的复杂性,对其他条约可被援用解释《世贸组织协定》的程度,应由专家组和上诉机构“逐案”作出^③。然而,笔者认为,在有关重要的议题上,应在立法层面上,经各国平等谈判,自愿达成有关协议,方属正当之举。而且,通过谈判形成的规则通常比较明确、具体,有助于保证各成员权利义务的统性。无疑,援引其他条约解释《世贸组织协定》,是完全必要的。但是,任由司法机构通过解释将其他条约规则引入世贸组织体制,则是十分有害的。例如,环境措施和竞争政策等非贸易事项都是在乌拉圭回合谈判中,各国因立场分歧,无法达成妥协的议题,如果世贸组织争端解决机构在争端解决

过程中不断扩大援用这些领域条约的程度和范围,可能将会造成司法解释权的滥用。传统关贸总协定发展到20世纪七八十年代,陷入了“纲纪废弛,规则失灵”的困境,其中一个重要的原因就是各国滥用《关贸总协定》中的各种“例外条款”和“灰色领域”所致。乌拉圭回合从立法上严肃了这方面的纪律。然而,在世贸组织中,如不依靠立法途径解决与这些非贸易政策的协调问题,而任由司法实践向其“敞开大门”,就会破坏世贸组织规则的统一性、稳定性和有效性,从而萌生重蹈原关贸总协定覆辙的危险。

注释:

②本刊2002年第2期已注,见该期第44页。

③J·Gameron & K·R·Gray, Principles of International Law in the WTO Dispute Settlement Body, *International & Comparative Law Quarterly*, Vol.50,2001,pp.248-298.

④同注②,第74页。上期注②②⑤②⑦中最后p47, p57,p57是多余的,应删去,特此更正。

⑤⑥G·Marceau, A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition against “Clinical Isolation” in WTO Dispute Settlement, *Journal of World Trade*, Vol.33, 1999,pp.123-128,pp.128,139.

⑦⑧同注②,第57页。

⑨European Communities—Customs Classification of Certain Computer Equipment, WT/DS62, 67, 68 (June 5, 1998), at para.93.

⑩A·Rutgeerts, Trade and Environment—Reconciling the Montreal Protocol and the GATT, *Journal of World Trade*, Vol.33, 1999,p.67.

⑪王曦编著:《国际环境法》(“九五”规划高校法学教材),法律出版社1998年版,第116-117页。