

试论国际经济法律秩序的演变与中国的应对

张乃根*

内容提要 第二次世界大战后在联合国框架下建立的国际经济法律秩序相对战前局部的、零碎的国际经济法律秩序,是史无前例的变革。作为旧中国的合法继承者,新中国享有这一秩序变革的既得合法利益,因此不应全盘否定之。事实上,这一秩序连同联合国体系,在二战之后并未发生根本变革,而是呈现一系列渐进式演变。在世界贸易体制与国际货币金融体系这两个秩序构成的核心领域,渐进式演变尤为突出。中国应在渐变中求发展,维护和争取自己应有的权益,并继续与其他发展中国家共同努力,改革现行国际经济法律秩序的治理结构,建立一个公平合理的国际经济法律秩序。

关键词 国际秩序 国际经济法律秩序 渐进式演变 治理结构

众所周知,包括世界贸易体制和国际货币金融体系在内的现行国际经济法律秩序是第二次世界大战之后由美国主导建立的。中国通过三十多年的改革开放,尤其是加入世界贸易组织(WTO)以来,全面融入了经济全球一体化,并在现行国际经济法律秩序中迅速崛起为全球第二大经济体。^① 如何从理论与实践上理解国际经济法律秩序及其演变,值得研究。围绕该主题,本文首先论述我国法学界有关国际经济法律秩序的看法,然后探讨战后国际经济法律秩序的巨大变革以及二十世纪六十年代以来渐进的演变与中国的密切关系,并以世界贸易体制与国际货币金融体系这两个秩序构成的核心领域为例作进一步分析,提出中国应在国际经济法律秩序的渐变中求发展,为促进国际经济法律秩序的公平合理化与治理结构的改革发挥积极作用。

一、对国际经济法律秩序的界定

对于调整国际经济关系的国际经济法以及由此形成的法律秩序,我国法学界看法不一。国内最早出版的刘丁编著的《国际经济法》认为:“国际经济法是调整国际经济关系的原则、制度、规章和规范的总体,是一个独立的法的部门,它包括调整国际信贷、国际投资、国际技术转让、国际贸易、国际合作开采等一系列国际经济关系的规范。国际经济法应当按照新的国际秩序原则,为发展各国之间平等互利的经济联系服务。”^②其中,他所说的“新的国际秩序原则”是指以1974年第六届特别联大《关于建立新的国际经济秩序宣言》及其《行动纲领》为核心的有关国际法文件。这种新的国际经济秩序的核心是在尊重各国政治主权,即各国主权平等、独立、领土完整和不干涉内政的原则基础上,各国享有自主选择本国经济制度的权利,对本国领域内的自然资源具有永久主权。显然,这具有鲜明的国际公法性质。因此,在刘丁编著《国际经济法》之前,于1981年出版的王铁崖主编的《国际法》认为,“国际经济秩序是国际经济

* 复旦大学法学院教授,博士生导师。

① 以2012年国民生产总值(GDP)为例,美国156815亿美元,相比2004年118533亿美元,年均增长约4785亿美元,美国联邦统计局网站 http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2013/pdf/gdp4q12_2nd.pdf, (2013年3月15日,以下访问日期同,除另有说明);中国519322亿元,约值82694亿美元(人民币以当年年底汇率6.28:1换算),相比2004年136515亿元(以当年年底汇率8.09:1换算,约值16875亿美元),年均增长约8227亿美元,参见中国国家统计局网站: <http://www.stats.gov.cn/tjgb/>。可见,中国近年来GDP绝对量增加速度是美国的近一倍。按此趋势,中国在未来十年可能成为全球第一大经济体。

② 刘丁编著:《国际经济法》,中国人民大学出版社1984年12月版,第1页。

法的主要对象”,^③国际经济法是国际法的一个新兴分支,不具有独立的学科性质。以姚梅镇教授、陈安教授等为代表的国际经济法学者则主张国际经济法的学科独立性,同时也承认其与国际公法的交叉性。^④关于国际经济法的性质,我国法学界存在不同看法,是完全可以理解的。^⑤即便在西方法学界,近年来也仍然对此众说纷纭,以致“难以找到哪怕是两个相似的定义”。^⑥

从理论上讲,“国际经济秩序”与“国际经济法律秩序”是两个相互有关的不同概念。按照实证法学的解释,“秩序”(order)是一种“规范”(norm)调整而形成的社会行为总和。社会行为分别由道德与法律两种不同规范调整,从而形成了以是否具有强制性为划分标准的两种社会秩序,即,道德秩序和法律秩序。“法律是一种强制性秩序”。^⑦这种强制性是指社会共同体垄断地行使武力而制裁不法行为。与国内社会不同,国际社会没有一个垄断性行使武力的中央政府。但是,有学者认为,在联合国体系下由行使强制管辖权的国际法院负责解决平等主权的国家之间的争端,可达到永久的国际和平。^⑧这种“司法先行”(即通过建立一个拥有全面、强制管辖权的国际法院,并在必要时由联合国安理会执行,逐步使国际社会具有垄断性行使强制力的法律秩序特征)的理论在第二次世界大战后得到了有限的实践。^⑨

从实证的角度看,国际经济法律秩序是指经国际法调整而形成的一种国际经济秩序。^⑩这种秩序具有国家间权利与义务关系的性质,并且,一个国家违反其应尽义务,应承担其国家责任。究竟一个国家是否违反其国际义务,则应通过和平解决国际争端的方式,包括国际司法(国际法院、国际海洋法庭)、国际准司法(WTO争端解决机构)或国际仲裁(常设国际仲裁法院、解决投资争端国际中心)等进行裁判并执行,或经外交谈判等解决。

进一步实证地分析上述新的国际经济秩序所涉及的领域,按照联合国有关文件,则包括原料及初级商品、粮食、一般贸易、运输和保险、国际货币和发展援助、工业化、技术转让、跨国公司、发展中国家间(南南)合作、自然资源主权、联合国系统在国际经济合作中的作用等,^⑪可以发现一部分国际经济秩序已被纳入国际法的调整范围。以多边国际条约的调整为例。原料及初级商品、粮食的贸易曾经或仍由相应国际协定规约或组织协调;^⑫一般贸易由WTO及管辖的一系列货物贸易协定协调;运输领域已有海上或国际航空运输组织及其诸多公约;国际货币和发展援助方面已有国际货币基金组织(IMF)与世

③ 王铁崖主编:《国际法》,法律出版社1981年7月版,第421页。

④ 参见姚梅镇主编:《国际经济法概论》,武汉大学出版社1989年10月版;陈安主编:《国际经济法总论》,法律出版社1991年5月版。

⑤ 参见曾华群:《论国际经济法的发展》,载《国际经济法论丛》第2卷,法律出版社1999年11月版,第1—42页;张乃根:《试析国际经济法的性质》,载《复旦学报》(社科版)1999年第2期。

⑥ Steve Charnovitz, “What is International Economic Law?” 14(1) Journal of International Economic Law (2011) p. 3. 该学者列举三种看法:第一,国际经济法“是指那些直接调整国际法主体之间经济交往关系的国际法规则”(Ignaz Seedl—Hohenveldern, International Economic Law, 3rd rev. ed., The Hague: Kluwer Law International, 1999);第二,国际经济法“包括许多问题,至少(1)私人国际交易的基本规则,(2)全球贸易和货币体系的框架制度,(3)国际发展与投资的原则”(David Bederman, International Economic Law, New York: Foundation Press, 2001);第三,国际经济法“是一个通常术语,主要涵盖第二次世界大战以来有关贸易、商业和投资的诸多双边、多边条约”(Anthony Aust, Handbook of International Law, Cambridge: Cambridge University Press, 2005)。

⑦ 关于这一观点的表述,参见[奥]凯尔森:《法与国家的一般理论》(沈宗灵译),中国大百科全书出版社1996年1月版,第18—20页;[美]凯尔森(注:第二次世界大战爆发后,凯尔森移居美国并加入美国籍):《国际法原理》(王铁崖译),华夏出版社1989年9月版,第2—3页。

⑧ 参见 Hans Kelsen, Peace Through Law, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944, pp. 3—67.

⑨ 参见[日]杉原高岭:《国际司法裁判制度》(王志安等译),中国政法大学出版社2007年4月版。

⑩ 有关这一看法,参见董世忠主编:《国际经济法导论》,复旦大学出版社1997年1月版,第6页;曹建明、陈治东主编:《国际经济法专论》第一卷,法律出版社1999年10月版,第25页。当代西方著名国际经济法学者彼德斯曼也认为:“作为一个法律概念,国际经济秩序这个术语涉及一系列法律原则、规则与制度——它们形成了事实上的国际经济秩序并且通过促进法律安全与减少国际交易费用而有助于促成资源的有效配置。”[德]E—U. 彼德斯曼:《国际经济法的宪法功能与宪法问题》(何志鹏等译),高等教育出版社2004年5月版,第91页。

⑪ 参见《建立新的国际经济新秩序的行动纲领》[3202(S—VI)]。

⑫ 参见张玉卿主编:《WTO法律大辞典》,法律出版社2006年11月版,有关词条。

界银行集团等组织及其有关协定;工业化方面已有旨在促进和加速发展中国家工业化的联合国工业发展组织;发展中国家间(南南)合作方面也有77国集团、海湾合作委员会等。但是,在技术转让、跨国公司、自然资源主权等国际经济秩序领域尚无多边国际条约。严格地说,这些领域还缺乏具有约束力的条约或习惯国际法相应的国际经济法律秩序有待建立。

诚然,对国际经济法律秩序的理解取决于如何界定国际经济法的渊源。刘丁、姚梅镇、陈安等老一辈开创中国国际经济法学科的学者都认为广义的国际经济法渊源包括国际法规则(国际条约、国际惯例)、国际组织重要决议、国内涉外经济法等。^⑬余劲松、曾华群、曹建明等中青年国际经济法学者秉承了这一基本观点。^⑭如果从这样的视角看,那么上述尚无国际条约的技术转让、跨国公司、自然资源主权等国际经济秩序领域,已有大量国内立法或国际组织重要决议,因而也可纳入国际经济法律秩序的范畴。如果从基于国际商业交易的国际经济关系所涵盖的私人之间跨国经济关系(横向)与政府对外经济关系的管制及其各国之间经济关系(纵向)来看,也会得出相同观点。^⑮

就本文的主题——国际经济法律秩序的演变而言,侧重于讨论多边国际条约调整的国际经济关系及其形成的法律秩序,或者说,这是从国际公法角度分析问题。这并不意味着排斥国际经济法的广义性。

二、战后国际经济法律秩序的变革

从多边国际条约调整的国际经济关系及其形成的法律秩序来看,该国际经济法律秩序是在第二次世界大战后建立的。《建立新的国际经济秩序宣言》所称“现存的国际经济秩序”,即人们通常所称“旧的国际经济秩序”,^⑯实际上是战后联合国体系的重要组成部分。从历史的角度、实事求是地看待这一“旧的国际经济秩序”,并探求二十世纪六十年代以来国际经济法律秩序所发生的一系列渐进的演变及其与中国的关系,很有必要。

(一)战后国际经济法律秩序的建立与旧中国的关系

在二战前,已有许多调整贸易、金融、海关合作等国际经济关系的条约。譬如,1934年至1945年,美国总统根据《互惠贸易协定法》授权与其他国家签订了32项双边贸易协定。^⑰又譬如,1936年,英国、美国和法国先后签订《三国货币协定》和《三国黄金协定》。^⑱再譬如,1921年由国际联盟主持,包括中国在内的40个国家在巴塞罗那签订的《过境自由公约与规约》。^⑲但是,国际经济与国际政治休戚相关,由于缺少全面、稳固的国际政治体系的支撑,尤其在二十世纪上半叶两次世界大战的笼罩下,在二战前没有一个以数项框架性多边国际条约为基础的国际经济法律秩序。如果说有,也只是局部的、零碎的国际经济法律秩序。

最早明确提出建立战后国际政治经济法律秩序的是1943年10月30日由美国、英国、苏联和中国在莫斯科签署的《普遍安全的四国宣言》。该宣言第5条规定:“为了维持国际和平与安全以期重建法律与秩序,并建立一个普遍安全体系,将相互协商并在必要时就代表国际社会采取的共同行动与联合国的

^⑬ 参见前引②,刘丁书,第9—15页;前引④,姚梅镇书,第27—28页;前引④,陈安书,第117—154页。

^⑭ 参见余劲松、吴志攀主编《国际经济法》,北京大学出版社/高等教育出版社2000年3月版,第17—22页;曾华群:《国际经济法导论》,法律出版社1997年10月版,第117—158页;曹建明主编:《国际经济法概论》,法律出版社1994年12月版,第10—12页。

^⑮ 参见张乃根主编:《新编国际经济法导论》,复旦大学出版社2001年4月版,第24—25页。

^⑯ 参见前引④,姚梅镇书,第22页;前引④,陈安书,第26—27页;前引④,余劲松、吴志攀书,第15页。

^⑰ 参见John H. Jackson, etc., Legal Problems of International Economic Relations, 5th ed., Thomson/West 2008, p. 80; [美]约翰·H. 杰克逊:《世界贸易体制——国际经济关系的法律与政策》(张乃根译),复旦大学出版社2001年12月版,第39页。

^⑱ 参见陈如彪:《国际金融概论》,华东师范大学出版社1996年12月第3版,第15页;杨松:《国际法与国际货币新秩序研究》,北京大学出版社2002年1月版,第22页。

^⑲ Convention and Statute on Freedom of Transit, 17 December 1921, 7 LNTS 11.

其他成员磋商。”^②1944年8月21日至10月7日在美国华盛顿特区著名的敦巴顿橡胶园由四国拟定的《建立一个普遍的国际组织建议案》(即《联合国宪章》建议案),^③确定了除联合国安理会投票机制(留待1945年2月4日至11日美国、英国与苏联三国首脑雅尔塔会议最后决定)以外的所有体系性原则及具体法律规定。1945年6月26日,在由美英苏中四国发起举行的联合国成立大会上签署的《联合国宪章》第1条明文规定之宗旨包括“促成国际合作,以解决国际间属于经济、社会、文化、及人类福利性质之国际问题”。^④中国是战后以《联合国宪章》为基础的国际政治秩序的创建者之一,尤其中国作为联合国安理会五个常任理事国之一,更是战后国际政治秩序的既得权益者之一。认识这一点对于从历史的角度、实事求是地看待战后建立的“旧的国际经济秩序”以及其与中国的关系,至关重要。

如同中国是战后国际政治法律秩序的创建者之一,中国也是战后以IMF和世界银行为核心的国际货币金融体系与以《关税与贸易总协定》(GATT)及《国际贸易组织宪章》(ITO宪章,未生效)为基础的世界贸易体制(两者统称为“布雷顿森林体系”^⑤)的主要参与者及相关协定或组织的创始缔约国之一。

虽然当时中国是中华民国(旧中国),并且很快就被新成立的中华人民共和国(新中国)所替代,但是,被推翻的旧中国在创建战后国际政治经济法律秩序中的历史作用,不容抹杀。尤其是在《联合国宪章》的起草和签署之际,在抗日战争中建立的中国共产党与国民党合作关系尚存。中国共产党代表董必武作为在《联合国宪章》签署本上“中国”(China)名下签字人之一,^⑥说明《联合国宪章》及战后国际政治法律秩序的创建者之一是全中国人民的“中国”。1971年10月25日在联合国恢复合法席位的中华人民共和国正是1949年10月1日之后代表全中国人民的唯一“中国”。中国人民理应百倍珍惜在第二次世界大战中浴血奋战,与联合国其他创建者及所有反法西斯联盟国家携手创造的历史,更应珍惜在战后国际政治法律秩序中用无数牺牲换来的合法既得权益。

以“布雷顿森林体系”为核心的战后国际经济法律秩序是遵循《联合国宪章》关于促进国际经济合作的宗旨,并先后通过“联合国货币与金融会议”(布雷顿森林会议)和“联合国贸易与就业会议”(哈瓦那会议)建立的。^⑦但是,苏联因其经济体制缘故与战后国际货币金融和贸易体系没有直接关系,既未介入《布雷顿森林协定》和GATT的谈判,也未成为“布雷顿森林体系”任何协定的创始缔约国。在没有苏联的参与下,战后国际经济法律秩序成了美国主导的产物。旧中国虽对“布雷顿森林体系”的建立并无太多发言权,但毕竟成了该体系各项协定的创始缔约国之一,包括在IMF的原始份额中占居仅次于美国、

② Declaration of Four Nations on General Security, 又称《莫斯科宣言》(Moscow Declaration),英文本来源 http://en.wikisource.org/wiki/Moscow_Declaration#Joined_Four-Nations_Declaration;中文本参见《国际条约集》(1934—1944),世界知识出版社1961年6月版,第403页。

③ Proposals for the Establishment of a General Organization (Dumbarton Oaks, October 7, 1944),载于 Documents Pertaining To American Interest In Establishing A Lasting World Peace: January 1941—February 1946, Carlisle Barracks: the Book Department, Army Information School, 1946, pp. 36—47。

④ 《联合国宪章及国际法院规约》签署文本,载《联合国条约集》网站:<http://treaties.un.org>。

⑤ 1944年7月22日在美国新罕布什州布雷顿森林签署的《国际货币基金协定条款》和《国际复兴与发展银行协定条款》被统称为《布雷顿森林协定》。参见李仁真主编:《国际金融法》,武汉大学出版社1999年12月版,第32页。“布雷顿森林体系”(或曰制度)往往也指以《布雷顿森林协定》为核心的战后国际货币金融体系。参见王贵国:《国际货币金融法》,法律出版社2007年1月第3版,第33页。但是,作为战后国际经济法律秩序的核心体制,“布雷顿森林体系”应该是包括《布雷顿森林协定》和《关税与贸易总协定》在内的总称,因为两者“相辅相成”,缺一不可。参见前引⑦,杰克逊书,第40页。

⑥ 中国代表依次签名为顾维钧、王寵惠、魏道明、吴贻芳、李璜、张君勱、董必武、胡霖。五种文字的签署本上的中国代表签名栏为“中国”(China),而非宪法正文中的“中华民国”(the Republic of China)。参见前引②,《联合国宪章及国际法院规约》签署文本。

⑦ 布雷顿森林会议的正式名称是“联合国货币与金融会议”(the United Nations Monetary and Financial Conference),尽管当时作为国际组织的联合国还未正式成立,但是,作为第二次世界大战反法西斯联盟的联合国早已存在。参见IMF网站/历史:<http://www.imf.org/external/about/histcoop.htm>。联合国贸易与就业会议是联合国成立后由其经济与社会理事会主持召开。虽然会议通过的《ITO宪章》未生效,但是在筹备该会议中先期谈判达成的GATT于1948年1月1日临时生效。参见汪尧田、周汉民主编:《关税与贸易总协定总论》,中国对外经济贸易出版社1992年5月版,第4—5页。

苏联和英国的“大股东”地位。^{②⑥}新中国恢复在联合国合法席位后,以创始缔约国的身份回到了IMF、世界银行集团和GATT,并享有单独选举代表中国的IMF执行理事的权利。如不是当时新中国自身原因而搁置至1986年才正式提出关于恢复在GATT缔约方地位(复关)的申请,也不可能在1995年1月1日WTO成立前因未完成复关谈判而失去作为GATT缔约方直接加入WTO的权利,从而导致为加入WTO付出许多影响至今的不必要代价。

总之,相对先前局部的、零碎的国际经济法律秩序而言,战后在联合国框架下由旧中国与其他国家一起创立的国际经济法律秩序,无论是促进国际合作的广度和深度,还是国际条约的多边范围,堪称前所未有的巨变与改革。作为旧中国的合法继承者,新中国享有这一秩序变革的既得合法权益,因此不应全盘否定这一秩序。事实上,这一旧的国际经济法律秩序连同联合国体系,迄今也没有发生根本的变革。

(二)新国际经济秩序的建立与新中国的关系

在联合国体系内建立新的国际经济秩序是二十世纪六十年代初由一大批从原先西方殖民统治下独立的新兴国家提出的。联合国成立之初只有51个会员国。随着战后非殖民化运动的发展,联合国会员国数量快速增长。1955年万隆第一次亚非会议举行时,联合国会员国增为76个,1961年跃增为104个,亚非国家开始成为联合国会员国的多数集团。^{②⑦}1963年联合国酝酿建立永久性的贸易和发展会议机制以适应新兴独立国家的需要,77国集团应运而生,并在1964年联合国第一次贸易与发展会议上发表联合宣言,明确提出建立“新的、公正的世界经济秩序”的要求。^{②⑧}1974年第六届特别联大通过《建立新的国际经济秩序宣言》时,联合国会员国已达138个,包括已恢复在联合国合法席位的新中国在内的发展中国家已占绝对多数。

可见,在77国集团最初提出建立新的国际经济秩序时,新中国尚未恢复在联合国合法席位,因此,中国不是77国集团成员,^{②⑨}但是,中国一直支持其立场。早在新中国参加的万隆会议上就与新兴独立国家达成基于互利和互相尊重国家主权实行经济合作,促进亚非区域经济发展的共识,并提出“早日建立联合国经济发展特别基金”,“早日设立国际金融公司”,“采取集体行动,通过双边安排和多边安排来稳定原料商品的国际价格和需要”等建议。^{③⑩}其原则及精神与《77国集团联合宣言》、《建立新的国际经济秩序宣言》是基本一致的。尤其在中国恢复联合国合法席位过程中,得到广大新兴独立国家的一贯支持,因此,中国派出时任国务院副总理的邓小平出席第六届特别联大(这也是中国恢复联合国合法席位后初期出席联大的最高级别领导人)并发表重要演讲。邓小平提出:广大的第三世界国家和人民应“通过持续不断的斗争,彻底改变建立在不平等、控制和剥削基础上的国际经济关系,为独立自主地发展民族经济创造必不可少的条件”。^{③⑪}从历史的角度看,中国支持77国集团提出建立新的国际经济秩序的要求,不仅基于中国作为发展中国家与新兴独立国家的共同利益,而且反映了刚刚在联合国恢复合法席位并处于当时美国与苏联争霸格局下的中国迫切需要继续得到广大第三世界国家的支持这一外交政策。^{③⑫}尽管随着以美苏争霸、东西方对峙为基本特征的冷战结束,“三个世界”的国际关系格局不复存

^{②⑥} 参见 Article of Agreement of the International Monetary Fund (IMF), July 22, 1944, 726 UNTS. 266. 根据该协定附件 Schedule A Quotas, 美国、苏联、英国、中国和法国这五个当时拟定的联合国安理会常任理事国分别拥有 IMF 的份额为 2750、1300、1200、550、450(百万美元)。

^{②⑦} 参见联合国网站/会员国增长(1945—至今):<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>。

^{②⑧} Joint Declaration of Group of 77 (Geneva, 15 June 1964). 英文本来源: <http://www.g77.org/doc/docs.html>。

^{②⑨} 77 国集团现有 132 个成员,中国仍不是该集团成员,但通过“77 国+中国”机制建立关系,参见中国外交部网站/China and Group of 77 (G-77): <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/2616/t15326.htm>。

^{③⑩} 《亚非会议最后公报》,载《中华人民共和国国务院公报》1955 年第 6 号。

^{③⑪} 《邓小平在联大第六届特别会议上的发言》,人民网: <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/6688/6715/20011023/588430.html>。

^{③⑫} “三个世界”理论也影响到二十世纪七、八十年代的中国国际法理论。参见王铁崖:《第三世界与国际法》,载《中国国际法年刊》(1982 年),中国对外翻译出版公司 1982 年 11 月版,第 9—36 页。

在,但是,纵观新中国重返联合国之后,中国对建立新的国际经济秩序始终持支持立场。

近十多年来,中国与 77 国集团多次发表联合宣言,包括 1997 年 10 月 14 日关于联合国改革的基本立场宣言、^③2001 年 10 月 22 日关于 WTO 多哈部长级会议的宣言、^④2003 年 8 月 22 日关于 WTO 坎昆部长级会议的宣言,^⑤旨在协调在联合国内外各种国际事务中作为发展中国家应持的共同立场。

2004 年 6 月 11 日至 12 日,77 国集团成员和中国的部长们在巴西圣保罗举行会议纪念 77 国集团成立 40 周年,并在随后召开的联合国贸易与发展会议第十一届会议上发表了部长宣言。该宣言强调:“本集团继续为国际经济关系的公正与正义而奋斗,坚信这样做能够为世界和平真正奠定牢固的基础并对世界的稳定和繁荣做出贡献。”^⑥值得注意的是,此时 77 国集团与中国对于国际经济秩序的基本立场所采用的说法不是“建立新的国际经济秩序”,而是“为国际经济关系的公正与正义而奋斗”。这说明发展中国家对于改变现存国际经济秩序持务实立场。该宣言回顾了自 1964 年提出建立新的国际经济秩序以来所取得的成就,包括成功谈判普惠制、对共同基金在内的综合商品方案做出的贡献、在国际通过向发展中国家转移资金的商定目标方面发挥的重要作用、倡议导致联合国工业发展组织和国际农业发展基金等新机构的产生、在一系列新的经济和社会问题上制定新的规则原则等和全面合作框架、南南合作的发起和发展等,指出:“本集团是随着贸发会议的创立而诞生的,这一事实反映了承认建立一种公平的国际贸易体制是发展议程中的核心问题。其后,本集团将其集体意志转化为在尤其是金融、外国直接投资、资本市场、外债、粮食、工业化、知识产权、社会发展、健康、教育、可持续发展、科学和技术、以及信息和通信技术等相关领域而追求的共同目标。77 国集团的体制发展导致在联合国系统各组织中,包括布雷顿森林体制在内,谱写出捍卫和推动发展中国家利益的篇章。”^⑦

显然,与二十世纪六十年代新兴独立国家崛起之时和此后冷战持续时期 77 国集团与中国等发展中国家关于建立新的国际经济秩序以及三个世界理论相比,如今发展中国家更加注重在联合国框架内促进国际合作,关注的问题更加务实,并且明确要在包括布雷顿森林体系的联合国内“捍卫和推动发展中国家利益”。这与作为联合国安理会常任理事国中唯一的发展中国家的中国所应维护和争取的权益是吻合的。所谓“旧的国际经济秩序”本身是联合国体系的重要组成部分,迄今还没有发生根本的变革,但是,正如《纪念 77 国集团成立 40 周年的部长宣言》所回顾的那样,自二十世纪六十年代以来,这一秩序已经发生了许多渐进的演变。

(三)公平合理的国际经济秩序与当代中国的关系

如上所述,在 77 国集团和中国等广大发展中国家的不懈努力下,同时也由于国际经济、科学技术的迅速发展,战后国际经济法律秩序已发生了许多渐进的演变。以世界贸易体制与国际货币金融体系这两个核心领域为例。当初仅有 23 个创始缔约方的 GATT 已发展为拥有 159 个成员的 WTO,^⑧发展中成员占大多数,WTO 成立后的首轮多边贸易谈判——“多哈回合”,因其根本目标是改善发展中成员的贸易前景而被称为“多哈发展议程”。IMF 也从 29 个签署国发展为现有 188 个成员国,近年来,中国等发展中国家的综合经济实力明显增长,在 IMF 的份额与投票权比例相应提高。^⑨国际经济法律秩序逐步向比较公平合理的方向发展。

值得注意的是,近十年来,77 国集团与中国的外交部长每年在联合国大会期间发表的《部长宣言》

③ Preliminary Position of the Group of 77 and China on the Report of the Secretary - General: Renewing the United Nations: A Program for Reform (A/51/950).

④ Declaration by the Group of 77 and China on the Fourth WTO Ministerial Conference at Doha, Qatar.

⑤ Declaration by the Group of 77 and China on the Fifth WTO Ministerial Conference (Cancun, Mexico, 10-14 September 2003)

⑥ 《纪念 77 国集团成立 40 周年的部长宣言》(联合国贸易与发展会议第十一届会议,2004 年 6 月 13 日至 18 日,圣保罗)。

⑦ 同前引⑥,《纪念 77 国集团成立 40 周年的部长宣言》。

⑧ 截至 2013 年 3 月 2 日,WTO 网站: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm.

⑨ 根据 IMF 份额与投票权改革方案的 2008 年版(已生效)和 2010 年版(待生效),发展中成员国的份额将分别增加 1.2%、2.6%。如 2010 年版生效中国将成为 IMF 第三大会员国,“金砖四国”其他国家巴西、印度和俄罗斯均将为前十大成员国。参见 IMF 网站: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/quotas.htm>.

均未提及“建立新的国际经济秩序”,而是表明对于国际经济秩序的各个具体问题及其解决的立场。^④譬如,2011年《部长宣言》指出:“部长们注意到最近在布雷顿森林体制(BWIs)中的诸多变化,呼吁尽快实施这些机制中管理结构的更大改革,并加快有关发言权、参与权的进一步改革路线图,加强基于真实反映其需求的发展中国家投票权,并以公平、透明、协商与包容的方式兼顾所有股东的参与。”^⑤显然,这是要求在IMF等机构内加快改革,而不是从根本上否定这些机构。“建立新的国际经济秩序”的提法似乎已渐渐淡出人们的视野,取而代之的是要求建立“公平合理的国际经济秩序”。譬如,2000年《联合国千年宣言》呼吁“建立一个开放的、公平的、有章可循的、可预测的和非歧视性的多边贸易和金融体制”;^⑥2005年《世界首脑会议成果》强调:“加强国际货币、金融和贸易体制的协调一致”;^⑦中国领导人也多次表明支持建立“公平合理的国际经济秩序”。^⑧

正如“新”和“旧”具有相对性,“公平合理”也是相对的概念。战后国际经济法律秩序相对战前局部的、零碎的国际经济法律秩序而言,是一个新事物,但是,相对77国集团提出“新的国际经济秩序”而言,又是一种旧体制。譬如,IMF成员国的份额和投票权不是平等的,而是主要根据其综合经济实力评估而定,因为该组织的资源是依据各成员国的份额认缴的。谁有实力,谁就多缴;相应地,如国际支付发生困难,成员国也是根据其份额多少按一定比例提款。虽然说这种体制对经济实力薄弱的发展中国家而言是很不公平合理的,但是无论是在战后尚无“发展中国家”一说之时,还是在以后发展中国家日益增多的情况下,还没有哪一种国际货币金融体制可以替代之。国际社会能够做的是在该体制下尽可能地顾及发展中国家的特别要求,循序渐进地争取比较公平合理的改革。中国近三十年来通过渐进的改革开放,不断提高综合国力,同时逐步在IMF内增加份额与投票权。如果说在IMF成立之初,旧中国作为联合国发起国及安理会常任理事国之一,成为IMF的份额与投票权第四大创始成员国,那么如今新中国通过自己努力已成为名符其实的第四大成员国,并将跃居为第三大成员国。相对而言,这是比较公平合理的。全盘否定这一体制,有悖于争取与维护中国的合法权益。诚然,对于国际经济法律秩序的每一个领域,其公平合理性,均应作具体分析,且因各国情况和利益不同,公平合理总是相对的。

综上所述,战后国际经济法律秩序相对于战前局部的、零碎的国际经济法律秩序而言,不啻是一场前所未有的巨大变革。尽管这一秩序对于二十世纪六十年代后新兴独立国家,乃至包括新中国在内的广大发展中国家而言是很不公平合理的旧体制,但是,作为联合国体系的重要组成部分,迄今所谓“旧的国际经济秩序”尚未发生根本的变革。中国作为这一秩序的主要协定及组织的创始缔约国,享有一定的既得合法权益,因而不应全盘否定之,同时已经并将继续通过自身努力并与其他发展中国家共同奋斗以建立一个公平合理的国际经济法律秩序。

三、国际经济法律秩序核心领域的渐进演变

上文基于战后的历史与现实,初步论证了以“布雷顿森林体系”为基础的国际经济法律秩序的建立这一巨大变革及其二十世纪六十年代以来不同阶段由77国集团和中国等发展中国家推动建立新的或公平合理的国际经济秩序所发生的一系列渐变。尽管就多边国际条约的调整范围而言,国际经济法律秩序涉及很多领域,但是,世界贸易体制与国际货币金融体系始终是这一秩序构成的核心领域,因而有

^④ 参见2002年以来77国集团与中国外交部长的《部长宣言》:<http://www.g77.org/doc/docs.html>。

^⑤ Ministerial Declaration adopted by the 35th Annual Meeting of Ministers for Foreign Affairs of the Group of 77 (New York, 23, September 2011), para. 14.

^⑥ 《联合国千年宣言》:<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/ga/millennium/summit.htm>,第13段。

^⑦ 《2005年联合国首脑会议成果》:http://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60_2.htm,第21段。

^⑧ 譬如,2012年6月18日,胡锦涛在二十国集团领导人第七次峰会上表示:应“建立公平、公正、包容、有序的国际金融体系”和“共同营造自由开放、公平公正的全球贸易环境”。《胡锦涛在二十国集团领导人第七次峰会上的讲话(全文)》:<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/ldzyjh/t942718.htm>。

必要以两者,尤其是前者为例,作进一步的论述。

(一)世界贸易体制的渐进演变

以《建立 WTO 协定》及其“一揽子协定”为基础的世界贸易体制是战后“布雷顿森林体系”的一部分——GATT,经过八轮多边贸易谈判而逐步形成的。^{④⑤}“一揽子协定”涵盖《1994 年 GATT》以及《农业协定》等 12 项货物贸易协定、《服务贸易总协定》、《与贸易有关的知识产权协定》等,形成了一个庞大、复杂的国际贸易法律秩序。这一秩序的渐变大致包括三个主要方面。

其一,发展中国家的力量逐步壮大。1964 年,在新兴独立国家的强烈要求下,作为事实上的国际组织——GATT 对 1947 年 GATT“作了一次(也是唯一的一次)实质性的修改,增加了第四部分”,^{④⑥}即“贸易与发展”。这一部分将 GATT 缔约方首次划分为“发达缔约方”和“欠发达缔约方”(即后来所称“发展中国家”),强调:“忆及本协定的基本目标包括提高生活水平和逐步发展所有缔约方的经济,并考虑到这些目标的实现对欠发达缔约方特别迫切。”^{④⑦}根据这一基本原则,GATT 逐步采取了一些对于发展中国家的优惠待遇,包括 1971 年 6 月 25 日通过一项豁免,授权发达缔约方对发展中缔约方的产品实行为期十年的普惠制。1973 年、1987 年先后进行的“东京回合”和“乌拉圭回合”给予发展中国家更多的特殊和差别待遇,尤其是后者的“一揽子协定”几乎均规定了考虑发展中成员特殊要求的优惠或过渡性措施。发展中国家应有的特殊和差别待遇已成为国际贸易法律秩序中不可缺少的政策取向和组成部分之一,尽管落到实处的优惠待遇并不多。如今 WTO 的三分之二成员是发展中或最不发达成员,2001 年启动的“多哈回合”以发展为主题,旨在更多照顾发展中国家的贸易需要,但是,迄今几乎没有任何实质结果。这一严峻的现实昭示世人:战后以发达国家为主导的国际贸易法律秩序已经并将继续发生一些有利于发展中国家的显著变化,但是还没有,并在最近的将来还不会根本改变。

其二,国际贸易法律规则体系的逐步扩展。1973 年,在战后世界经济已复苏,欧洲经济共同体和日本经济崛起,美元金本位制崩溃,各种贸易补救措施在内的非关税壁垒日益增多的背景下,^{④⑧}GATT“东京回合”谈判最终达成了美国接受的《反倾销守则》等旨在减少、消除非关税壁垒的新规则,^{④⑨}为以后的“乌拉圭回合”有关非关税壁垒的谈判提供了厚实的法律基础。WTO 的 12 项货物贸易协定中有 10 项涉及非关税壁垒,可见,战后国际贸易法律秩序已演变为一个以规约非关税壁垒为主,同时包括服务贸易和知识产权的庞杂体系。2001 年以来,包括农产品关税减让的“多哈回合”举步维艰,非关税壁垒更是大行其道。根据 WTO 统计,1995 年至 2011 年,仅 WTO 各成员发起的反倾销调查就多达 4010 起,其中针对中国出口产品 853 起,高居第一位。^{④⑩}尽管名目繁多的非关税壁垒协定是二十世纪七十年代后逐步产生的,但是,所有这些协定无不源自于 1947 年 GATT。也就是说,现行国际贸易法律秩序中的非关税壁垒规则体系实质上是 GATT 有关条款的延伸。这也从一个侧面印证了战后国际经济法律秩序尚未发生根本变革,而是在渐进演变的过程中。

其三,国际贸易争端解决机制的演变。1995 年起,WTO 新的争端解决机制开始运行,包括新成立的争端

^{④⑤} 参见 Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Second Edition, Cambridge University Press, 2008, pp. 77—84; 汪尧田、周汉民主编:《世界贸易组织总论》,上海远东出版社 1995 年 12 月版,第 1—34 页;曾令良:《世界贸易组织法》,武汉大学出版社 1996 年 12 月版,第 1—16 页;王贵国:《世界贸易组织法》,法律出版社 2003 年 4 月版,第 1—21 页。

^{④⑥} 前引^{④⑤},汪尧田、周汉民书,第 225 页。

^{④⑦} GATT 第 36 条第 1 款(a)项,中文本:《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》[中英文对照],法律出版社 2000 年 10 月版,第 468 页。

^{④⑧} 1973 年 GATT 收录了各国采用的 800 多项非关税壁垒措施(GATT Doc. NTM/W/6/Rev. 2 Addenda)。参见前引^{④⑦},杰克逊书,第 173 页。

^{④⑨} 1964 年 5 月至 1967 年 6 月的 GATT 第五轮多边贸易谈判(“肯尼迪回合”)达成的第一个《反倾销守则》,虽于 1968 年 7 月 1 日生效,但因美国国会拒绝批准而实际上没有实施,故 1979 年“东京回合”需要谈判达成一个新的《反倾销守则》。参见张玉卿:《国际反倾销法律与实务》,中国对外经济贸易出版社 1993 年 6 月版,第 18 至 22 页。

^{④⑩} Anti-dumping Initiations: Reporting Member vs. Exporting Country 01/01/1995 — 31/12/2011, 统计来源: http://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm。

解决上诉机构和任何一个 WTO 成员再也无法阻止另一个成员启动争端解决程序以至最后争端解决报告的通过。关于 WTO 争端解决机制,国内外研究很多,^{⑤1}本文在此不必赘言。即便是这样大的变化,依然被认为是建立在 GATT 的“合约安排”的基础上。“当人们在审视 WTO 争端解决程序时不得不记住一些基本的现实。WTO 体制只有在各成员要它工作的范围内工作,并且,也只有他们决定遵从是其总的经济利益所在”。^{⑤2}换言之,WTO 新的争端解决机制与 GATT 时期争端解决机制相比,无非是各成员希望在争端发生之后有一套解决程序可以不受阻碍地贯通始终,直至裁定是非曲直,并允许胜诉方在败诉方不执行裁定(也须经裁定是否执行)可要求授权报复(补救),达到始初的权利与利益平衡(类似民法上的“恢复原状”)。而在 WTO 成立之前,这种补救完全由 GATT 缔约方自行决定。在这个意义上,世界贸易体制具有了真正的意义。然而,不应忘记的是,GATT 原本只是由拟定的作为“布雷顿森林体系”一部分的国际贸易组织管辖的国际条约,其争端解决的原始条款第 23 条第 2 款明文规定:“如缔约方全体认为情况足够严重而有理由采取行动,则它们可授权一个或多个缔约方对任何其他一个或多个缔约方中止实施在本协定项下承担的,在这种情况下它们认为适当的减让或其他义务。”^{⑤3}显然,在 WTO 成立后,争端解决机制回归到了 GATT 的初衷。这一变化不是根本变革,而是 GATT 特有的曲折历史之渐变结果。

国际贸易法律秩序的渐变还在继续。其中,最大的变化莫过于作为世界贸易体制基石的普遍最惠国待遇(MFN)已经由于日益增多的“区域贸易安排”(RTAs)^{⑤4}而“不再是一项规则,几乎成了例外”。^{⑤5}可是,这仍然属于在 GATT 第 24 条允许的框架内变化。第 24 条第 4 款规定:“各缔约方认识到,宜通过自愿签署协定从而发展为此类协定签署国之间更紧密的经济一体化,以增加贸易自由。它们还认识到,关税同盟或自由贸易区的目的应为便利成员领土之间的贸易,而非增加其他缔约方与此类领土的贸易壁垒。”^{⑤6}也就是说,只要有多边贸易协定(譬如,“乌拉圭回合”达成的关税减让)基础上,不增加其他 WTO 成员与 RTAs 成员的贸易壁垒(关税减让、市场准入等),RTAs 成员之间可以达成任何更加优惠的贸易待遇,而这些新的优惠待遇不再适用 MFN。数以百计的 RTAs 必然导致如今 MFN“几乎成了例外”的现实。这恐怕是 GATT 的缔造者始初未料的渐进式演变。

(二)国际货币金融法律秩序的渐进演变

战后国际货币金融法律秩序以 IMF 和世界银行集团及其相应协定条款为基础。狭义的“布雷顿森林体系”的初衷及实质是以美元替代英镑成为与黄金具有同等地位的国际货币,即,美国政府保证 35 美元兑换 1 盎司黄金的固定兑换率,各国货币与美元固定汇率,如此确保整个国际货币及金融体系的稳定。^{⑤7}1971 年美国宣布停止美元自由兑换黄金,宣告战后初期建立的美元金本位的狭义“布雷顿森林体系”的崩溃,最终取而代之的是“纸黄金”——特别提款权(SDR)与若干通用国际货币按一定比例组成的“估价篮子”挂钩,

⑤1 比较早和全面的研究成果之一,可参见 Jeff Waincymer, *WTO Litigation: Procedural Aspects of Formal Dispute Settlement*, Cameron May Ltd, 2002. 全书约上千页,可谓 WTO 争端解决的“百科全书”。Rufus Yerxa and Bruce Wilson, ed., *Key Issues in WTO Dispute Settlement: the first ten years*, Cambridge University Press, 2005, 汇集了在 WTO 争端解决第一线的官员、律师等观察该机制运行的各种看法。[美]约翰·H. 杰克逊:《国家主权与 WTO: 变化中的国际法基础》(赵龙跃等译),社会科学文献出版社 2009 年 11 月版,包括了研究 WTO 争端解决资格最老的杰克逊教授对该机制的若干“关键法律问题”分析。国内较早的系统研究之一,参见余敏友:《世界贸易组织争端机制法律与实践》,武汉大学出版社 1998 年 4 月版;还参见赵维田等著:《WTO 的司法机制》,上海人民出版社 2004 年 10 月版;杨国华、李咏篁:《WTO 争端解决程序详解》,中国方正出版社 2004 年 3 月版;韩立余:《既往不咎——WTO 争端解决机制研究》,北京大学出版社 2009 年 4 月版。

⑤2 前引⑤1, Rufus Yerxa and Bruce Wilson, ed., *Key Issues in WTO Dispute Settlement: the first ten years*, p. 4.

⑤3 参见前引⑤1,《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,第 457 页。

⑤4 截至 2012 年 1 月 25 日,已有 319 项生效的 WTO 成员国区域贸易协定。统计数据来源于: http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm。(2012 年 10 月 23 日访问)

⑤5 The Future of the WTO: Addressing institutional challenges in the new millennium, WTO, 2004, p. 19.

⑤6 参见前引⑤1,《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,第 458 页。

⑤7 《国际货币基金协定条款》第 4 条(外汇安排义务)在 1975 年修改之前,规定:会员国的货币平价应以黄金或 1944 年 7 月 1 日通用的美元的重量或成色表示,即(1)美元与黄金直接挂钩;(2)其他国家货币以自己的黄金平价与美元黄金平价的对比确定比率关系。参见董世忠主编:《国际金融法》,法律出版社 1989 年 8 月版,第 8 页。

并通过美元与其他通用国际货币的浮动汇率综合计算 SDR 的币值这样一种独特制度。^⑤然而,广义的“布雷顿森林体系”并没有由此寿终告寝,即便在 IMF 体制内部,美国作为唯一具有否决权的第一大股东地位迄今丝毫未被撼动,因为根据 IMF 的协定,任何重大决策均须 85% 以上投票通过,而美国至今仍是唯一拥有 15% 以上投票权的成员国。^⑥在这个意义上,战后国际货币金融法律秩序并没有因为美元金本位让位于“纸黄金”与数个通用国际货币相结合的现行体制而发生根本变化。美元地位的相对衰弱,日元、马克、法郎及新的欧元与老牌国际货币英镑与美元构成 SDR 的“估价篮子”,近年来中国等发展中国家在 IMF 的配额及投票权的增多,人民币国际化的过程,等等,都是渐进的演变。^⑦如此渐变还会继续,其根本原因在于国际货币金融法律秩序内的各国综合经济实力此长彼消是渐进的。

总之,战后广义上的“布雷顿森林体系”的法律制度已发生了许多显著变化,但是,尚未达到根本变化的程度。这是现实。中国如何在现行的国际贸易、金融等法律秩序中争取自身利益最大化,同时与广大发展中国家一起建立公平合理的国际经济法律秩序,值得深入研究。

四、渐进演变中的国际经济法律秩序与中国的应对

对战后国际经济法律秩序的变革的以上论述说明:如同战后以联合国安理会集体保障体制为核心的战后国际政治法律秩序没有发生根本变化,战后广义的“布雷顿森林体系”涵盖的国际货币金融法律秩序之核心(美国拥有 IMF 唯一的单独否决权)与世界贸易体制的基本规则仍以 GATT 为基础,也未发生根本变革,而是呈现一系列渐进的演变。期望国际经济法律秩序再来一次像战后初期那样的巨变,显然不可能。当今中国等广大发展中国家要求建立公平合理的国际经济秩序,关键在于逐步改革国际经济法律秩序的治理结构。

除了与 77 国集团携手在金融、外国直接投资、资本市场、外债、粮食、工业化、知识产权、社会发展、健康、教育、可持续发展、科学和技术以及信息和通信技术等相关领域继续推动符合发展中国家利益的演变,中国应在世界贸易体制与国际货币金融法律体系的治理结构改革中发挥更积极的作用。

以 WTO 的决策机制为例。《建立 WTO 协定》第 4 条(WTO 的结构)规定:由所有成员的代表组成的部长级会议是该组织的最高权力机构,每两年举行一次;同样由所有成员的代表组成的总理事会行使部长级会议休会期间的职权,并履行争端解决机构和政策评审机构的职责,尽管这两个机构均有自己的主席。第 9 条(决策)规定:“WTO 应继续实行 GATT 1947 所遵循的经协商一致作出决定的做法。除非另有规定,否则如无法协商一致作出决定,则争论中的事项应通过投票决定。在部长级会议和总理事会上,WTO 每一成员拥有一票。”^⑧这样组织治理结构看似公平,其实不然。由于 WTO 是以《建立 WTO 协定》及其“一揽子协定”所包含的一整套规则体系为基础的,被称为“规则导向”的国际组织,^⑨因此,规则的制定对于 WTO 而言具有决定意义。WTO 成员间多边贸易谈判是规则制定的最重要途径。根据《建立 WTO 协定》第 3

^⑤ 以 2013 年 3 月 14 日美元与 SDR 的汇率为例(参见 http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_sdrv.aspx):

货币	每单位 SDR 的货币组成	汇率	相等于美元
欧元	0.4230	1.30710	0.552903
日元	12.1000	79.84000	0.151553
英镑	0.1110	1.60430	0.178077
美元	0.6600	1.0000	0.660000
1.542533		每单位 SDR=1.54253 美元(取六位数)	

^⑥ 自 2008 年 IMF 份额与投票权改革方案生效后,美国拥有 IMF 的配额和投票权分别为 17.7% 和 16.7%。2010 年方案尚未生效,即便生效后,美国仍将拥有 17.4% 和 16.5%。

^⑦ 洛文菲尔德教授在回顾 IMF 历史时认为:相对行为准则(指汇率安排义务)已有许多变化而言,“基金与[世界]银行的组织及治理未发生实质(截至 2010 年)变化。”参见 Andreas F. Lowenfeld, The International Monetary System: a Look Back over Seven Decades, Journal of International Economic Law, 13(3) 2010, . 577.

^⑧ 前引⑦,《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》,第 8 页。

^⑨ 前引⑦,杰克逊书,第 120 页。

条,为成员间多边贸易谈判提供场所是WTO首要的职能。如同GATT时期八轮谈判一样,WTO的首轮“多哈回合”谈判也以协商一致为原则。在实践中,美国、欧盟等的谈判立场仍起到主导作用,尤其是美国如不愿意达成一致,谈判几乎没有可能成功。^⑤协商一致变成了一票否决。“多哈回合”历经十多年,至今一无所获。真可谓“要么全有,要么全无”。对于期待被冠名为“多哈发展议程”的谈判给发展中国家带来实惠而言,这种从GATT时期延续下来的谈判决策机制显然欠公平合理。正如有学者指出:其实质是防止发展中国家利用其成员数量优势结成联盟,从而在决策中与数量居劣势的发达国家抗衡,甚至占据主动。^⑥

中国应坚决主张改革现行WTO的决策机制,在WTO内为建立公平合理的治理结构与其他成员,尤其是发展中国家成员共同努力,并实现自己的利益最大化。如今在WTO,各种利益集团林立,发展中国家的利益也不尽一致。在WTO内已经很难简单以发达或发展中成员划线来决定中国的谈判立场,尽管总体上中国毕竟属于发展中国家,与其他发展中国家具有许多战略性共同利益。为此,中国在确定战略目标的同时,应基于不同谈判议题上可能会与不同成员的利益冲突而制定灵活的策略。WTO货物贸易中的关税减让和服务贸易中的市场准入谈判仍以普遍MFN待遇为准则,即,任何一个成员在诸如“多哈回合”此类多边贸易谈判中与另一个成员达成的关税减让与市场准入,均将立即、无条件地适用其他所有成员,因此,一个成员迫使另一成员达成有关协议的“一对一”谈判实质上就是全体成员间的谈判。WTO的这一特点决定了中国选择或应对谈判对手的特殊性。为此,中国应以积极推动多边贸易谈判为基本立场,并善于选择谈判的突破口促使各方趋向利益平衡。大量非关税壁垒的规则或争端解决、贸易评审的规则等的制定或修订,很大程度上取决于建议。这种规则建议具有很强的法律技术性,需要各个领域的专家与政府部门密切合作产生。中国需要一批高水平、有名望的专家。这是中国在WTO内为建立公平合理的治理结构而发挥应有作用必须具有的软实力。

再以IMF的治理结构改革为例。该组织协定条款第17条第1节规定:基金组织结构由“理事会、执行董事会、总裁和职员组成,如执行董事会以全部投票权的85%议决可建立顾问委员会,并适用附件表D”。^⑦理事会由每个成员国指派的理事和候补理事各1名组成,相当于成员国大会。理事会选举产生1位主席。理事会可决定或因执行董事会要求、或15%成员国或全部投票权的25%议决召开会议,通常每年开一次例会。理事会是该组织的最高权力机构,并且实际上也保留了批准配额增加、SDR分派、新成员国加入或开除成员国以及修改协定条款和规则等权力,但是,这些事项均必须以全部投票权的85%(美国可单独否决)或75%(美国与日本、德国联合足以否决)议决,根据第17条第3节,“执行董事会应负责开展基金业务,并为此目的应拥有理事会授权的任何权力。”^⑧执行董事会作为该组织的权力中心,现由24位执行董事组成,其中,美国、日本、德国、法国和英国为五大任命单独执行董事国,美国拥有16.75%投票权,其他四国拥有超过20%的投票权;中国、沙特阿拉伯、俄罗斯三个选举单独执行董事国,分别拥有3.81%、2.80%和2.39%投票权;其他16个选举联合执行董事国。执行董事会应从不是执行董事或理事的人选中选举1名总裁,^⑨但是,总裁担任执行董事会主席,可在议决时同意与反对票数相同的情况下投票决定,同时为该组织所有职员的总管,具有很大权力,实践中历来由欧洲国家人选担任。这样的治理结构显然有利于美国等发达国家主导国际货币金融秩序的任何重大事务。这对于中国等广大发展中国家来说,是不公平合理的。

2010年11月5日,IMF执行董事会同意对该基金的配额与管理作重大修改的建议(2010年版),以

⑤ 参见王新奎等:《世界贸易组织十周年:回顾与展望》,人民出版社2005年11月版。

⑥ Richard Steinberg, In the Shadow of Law or Power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO, International Organization Vol. 56 No. 2 Spring 2002, pp. 330—374. 转引张幼文等:《多哈发展议程:议题与对策》,上海人民出版社2004年3月版,第37页。

⑦ 参见前引⑤, Article of Agreement of the International Monetary Fund.

⑧ 参见前引⑤, Article of Agreement of the International Monetary Fund.

⑨ 参见IMF Executive Directors and Voting Powers (Last Updated: October 18, 2012): <http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/eds.aspx>. (2012年10月23日访问)

加强其合法性与有效性。该建议包括:(1)大幅度增加基金的 SDR(从现有 2384 亿增加到 4768 亿),以增强应对成员国的国际支付严重困难的危机的能力;(2)增加中国、印度、巴西和俄罗斯等国的配额共 6%,连同 2008 年修改方案的实施,中国等将增加 5.3%投票权,另有 6%的配额从“代表过剩”(over-represented)转给“代表不足”(under-represented)成员国。前 IMF 总裁称之为是该组织有史以来“最根本的治理变革”。^⑥其实有点夸大其词,因为即便该建议能够生效(美国尚未批准,故未能在 2012 年 10 月如期生效^⑦),美国依然是唯一单独可行使否决权的成员国。当然,中国将成为 IMF 第三大成员国,对于今后的 IMF 治理结构演变朝着公平合理的方向发展,具有重要的作用。为此,中国应继续与其他 IMF 成员国共同努力促进该建议的实施。

就国际货币金融体系的治理结构进一步改革而言,除了确保实施 IMF2010 年份额和治理改革方案,中国还应主张:(1)增加国际货币基金组织资源,提高其应对危机和紧急救助能力,以更好履行维护全球经济金融稳定的职责;(2)提高国际金融机构负责人遴选程序的透明度和合理性,增加发展中国家的代表性和发言权;(3)加强国际金融监管,使金融体系更好服务和促进实体经济发展;(4)完善国际货币体系,扩大 IMF 特别提款权的使用并改善其货币篮子组成(争取人民币成为通用国际货币),建立币值稳定、供应有序、总量可调的国际储备货币体系。^⑧

总括全文,我们可以得出的基本结论是:以广义上“布雷顿森林体系”为基础形成的战后国际经济法律秩序尚未发生根本变革,而是处于一系列渐变的过程中。中国为战后国际经济法律秩序的创建做出了历史性贡献,应珍惜和维护既得的合法权益。中国曾为建立新的国际经济秩序而与新兴独立国家共同努力,如今也应与其他发展中国家一起为建立一个公平合理的国际经济法律秩序而不懈奋斗,尤其应为完善和改革国际经济秩序核心领域的治理结构而发挥积极作用。

Abstract: Compared to the local and fragmentary international economic legal order before the World War II, the postwar international economic legal order under the framework of UN is an unprecedented reform. As a legitimate heir of old China, new China enjoys legitimate interests of the reform of order, and thus should not be denied entirely. Actually, the new order along with UN system has experienced a series of evolution instead of radical reform. This article highlights how to promote development in the reality of evolution, safeguard and strive for their own rights and interests and continue to make great efforts with other developing countries to establish a just and reasonable international economic legal order.

(责任编辑:陈贻健)

⑥ 参见 IMF Executive Board Approves Major Overhaul of Quotas and Governance (Press Release No. 10/418. November 5. 2010): <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pr10418.htm>.

⑦ 参见 IMF: Communiqué of the Twenty-Sixth Meeting of the International Monetary and Financial Committee (October 13, 2012), <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr12391.htm> 该公报呼吁尚未完成“必要步骤”的成员国尽快完成。

⑧ 参见前引④,《胡锦涛在二十国集团领导人第七次峰会上的讲话》。