

略论石油贸易与 WTO 体制

余敏友 唐 旗

[摘 要] 鉴于石油问题多边化的敏感性,国际社会迄今未能建立起从总体上协调石油贸易的适当的制度框架。WTO/GATT 多边贸易体制从未明确将石油排除在适用范围之外,并曾受理过石油贸易争端,但历史原因及规则缺陷使得其对于石油贸易措施的规制乏善可陈。随着“能源安全”、“气候变暖”举世瞩目,在 WTO 框架下展开能源谈判的动力日益充足,WTO 应在国际石油贸易领域扮演一个更为积极与重要的角色,将石油贸易纳入有效规制,引导其健康有序地发展。

[关键词] WTO 体制;石油贸易;多哈回合;能源安全

[中图分类号] DF9 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)05-0706-06

一、石油贸易及其国际机制

(一)当代石油贸易的特点

在迄今为止的国际贸易史上,还没有哪一宗商品的重要性堪与石油比肩,无论是从贸易数量或贸易价值,还是从其牵涉的长距离、大运量运输格局来看,石油贸易都称得上是最大宗的、同时也是最具“国际性”的商品交易。当代国际石油贸易呈现出如下一些重要特征:

1. 作为“现代经济之血液”,石油已经成为各国国民经济最重要的基础物资,石油贸易在世界经济中的影响与日俱增,与此相联系的石油安全问题成为各国关注的焦点,出口国与进口国为己方安全保障起见各自采取了形形色色的石油贸易措施。

2. 国际间的石油贸易并非单纯的经济活动,而是与世界政治经济形势息息相关。尤其是市场供需和价格表现,受到大国之间利益博弈,民族矛盾,宗教冲突,地缘政治危机,国际金融动荡,以及局部石油战争等种种因素的极大影响(如历次中东战争),同时也会反作用于以上的各个领域。

3. 当代石油国际贸易,以“实货”与“纸货”两大类交易方式同时进行。“实货”贸易是指最终以石油商品交付为结果的交易行为;“纸货”交易是指与石油商品相关联的、但最终没有石油商品交付而仅以资金的收付为结果的交易行为。

随着金融全球化与信息技术的发展,石油贸易的金融化与投机性表现也越来越突出,据不完全统计,全球国际石油金融衍生物交易产生的名义交易量已经达到实货国际贸易量的 3 倍以上。纸货贸易一方面促成了实货交易的保值与价格发现,并使得更多原来信息落后的国家有条件大规模进入国际石油市场;另一方面也逐渐成为左右石油价格的重要力量,主要表现为投机资金的涌入或撤出诱发价格频繁动荡^[1](第 52-54 页)。

收稿日期: 2008-04-04

作者简介: 余敏友,武汉大学法学院教授,博士生导师,法学博士,武汉大学 WTO 学院院长;湖北 武汉 430072。

唐 旗,武汉大学法学院博士生,电子科技大学管理学院副教授。

基金项目: 教育部人文社科重点研究基地重大项目(01JAZJD820003);新世纪优秀人才支持计划(NCET-04-0661)

(二) 石油贸易国际机制

政府间建立石油国际机制的最初努力,可追溯至 1944 年英美两国通过双边谈判达成的《英美石油协定》(Anglo-American Petroleum Agreement),这是一个仅具有协商性的文件,其倡导者甚至憧憬将该协定作为全世界范围内《多边石油协定》的预备性或临时协定,但其最终未能获得美国国会的批准而告失效^[2](第 37 页)。管中窥豹,可见石油问题多边化的敏感性由来已久。

此后,世界政治经济形势经历了数度动荡,石油出口国与进口国也从各自自身利益出发,分别形成了不同的石油安全考虑。在石油出口国,首要的是确保石油主权以及持续稳定的获得石油出口利益;在进口国,则是追求能源供应的稳定性,以及近年来愈发引起重视的能源使用中的生态环境安全性。

基于上述不同立场,1961 年石油输出国组织(OPEC)宣告成立,由 12 个世界主要产油国组成,宗旨是协调统一成员国的石油政策,主要通过限价与原油生产配额制度来维护出口国的利益,并曾一度成为国际石油市场的一股决定性力量。

石油进口国方面作为回应,于 1973 年由经济合作与发展组织(OECD)发起建立国际能源机构(IEA),其核心是为应对石油危机创设的紧急石油共享机制,目前已有 26 个成员国。

进口国与出口国之间的整体利益协调机制则一直缺位,其相互依存现实又使得各方日益迫切地需要对话与合作,国际能源会议、世界能源理事会、世界石油大会、能源宪章先后出现并充当起这类角色,此外还有一些对话与合作是在一些国际组织的论坛或对话框架内进行的,如八国集团、联合国贸发会议、亚太经合组织、东盟等国际组织内部都设有关于能源合作的对话机制或能源工作组。这些机制的相关努力是值得肯定的,但是要么成员数量有限,要么呈现出早期性与松散性,其约束力与影响力都极为有限。总之,迄今为止,国际社会还未能建立起从总体上协调石油贸易的适当的制度框架。

近年来一个值得注意的现象是,关于能源的区域性安排逐渐兴起与加强,如美国与欧盟各自谋求缔结区域/自由贸易协定,以确保自身的能源(石油)供应安全,前者设法在北美自由贸易协定(NAFTA)中加进了能源专章,后者促成了欧洲本位的能源宪章条约(ECT)的签订。

二、现行 WTO/GATT 体制与石油贸易

多边贸易体制始自战后,以贸易自由化为基本理念与终极目标,以《关税和贸易总协定》规范为运行规则,在主导国际货物贸易秩序 40 余年后,于 1995 年更新换代为 WTO 体制,成员由 GATT 创始时的 23 个增加至今天的 152 个,规制范围也由单纯的跨境货物贸易进一步扩展至服务贸易、知识产权以及环境、投资、金融等领域。其触角一再延伸,并以争端解决机制保驾护航,锋头甚劲,已经成为当今世界最为瞩目的经济合作组织。

然而,就是这样一个引领经济全球化时代的成效卓著的多边贸易体制,无论是历史上的 GATT,还是现行的 WTO,对于石油贸易的规制却一直乏善可陈,其几曾呼风唤雨的魔力在石油贸易的领地上戛然而止,使得贸易自由化始终在石油贸易的大门外徘徊。

(一) WTO 体制在石油贸易领域影响乏力的原因

值得注意的是,从 GATT 到 WTO,其规范当中从未有过将石油排除于其适用范围的规定。换言之,原则上 WTO/GATT 成员的石油产品同其它产品一样,是受制于 WTO/GATT 规则的。然而,以下因素导致了现行 WTO/GATT 体制在石油贸易规制方面碌碌无为:

1. 历史原因。最初议定 ITO 与 GATT 之际,没有一家主要石油出口国参与其中^①。更重要的是,其时国际石油体系仍由英、美、荷的 7 大石油卡特尔(“石油七姊妹”)控制,可以说石油资源在西方工业国的掌控之中,缔约方没有“能源安全”之虞,在设计 GATT 规范时也没能预见到日后国际石油市场的大变局,进而忽略了对于石油供需矛盾这一当今世界经济存续关键事项的调整。

2. 多边贸易体制的设计理念。贸易自由化的最初动力源自于解决缔约方过剩产品的输出问题,着眼点是进口贸易壁垒而非出口贸易壁垒,因而市场准入才是制定规范的主要考量,对供应准入虽有涉

及,但远远不是关注的重点。同时,最初的主要缔约方几乎都是石油净进口国,因此即使在设计“市场准入”规则时也没有考究过石油贸易的特点。

3. WTO/GATT 体制未能及时跟进国际石油贸易的变化。其最初的设计固然是立足当初成员的情况以及当时的国际石油市场格局,但之后国际石油市场历经一系列的变迁,主要石油出口国亦争相融入多边贸易体制,而 WTO/GATT 与石油贸易相关的规则体系仍原地踏步,以致基本与现实格局脱节。

(二)石油贸易所涉及 WTO/GATT 相关规定及其不足

就 GATT1994 而言,石油贸易所涉及的规则主要有以下一些:

1. 第 1.1 条关于“最惠国待遇”的规定:要求 WTO 成员通常不应在其贸易伙伴之间实行歧视,意味着石油及石油制品不得因其进口产地或出口目的地而受歧视。

2. 第 3 条关于“国内税和国内法规的国民待遇”的规定,要求在另一 WTO 成员(外国)的货物进入一 WTO 成员(本国)的市场后,进口(外国)货物在国内税及国内法规方面的待遇不得低于该 WTO 成员(本国)国产同样产品的待遇。

3. 第 11 条关于“普遍取消数量限制”的规定,其第 1 款要求成员国除征收关税和其它税费外,不得以“配额、进口许可证或其它措施”来限制商品的进出口。但其第 2 款当中又列举了 3 项例外规定,包括“为防止或缓解出口缔约方的粮食或其他必需品的严重短缺而临时实施的出口禁止或限制”等情形。

4. 第 13 条关于“数量限制的非歧视管理”的规定,该条对缔约国在不得不实行数量限制的情况下所实行的数量限制做出了原则性的规定,要求除非由于第 14 条专门列出的非歧视原则的例外情形,数量限制应不带歧视的性质。同时对于非歧视地实施数量限制的程序,以及缔约国要提供实施配额的材料及与有关国家进行协商的一般性义务做出了规定。

5. 第 17 条关于“国营贸易企业”的规定,该条将 WTO 成员“建立或维持的国营企业”以及“在形式上或事实上给予专有权或特权的”企业归为“国营贸易企业”,要求 WTO 成员保证其境内的国营贸易企业按“非歧视待遇原则行事”,只以商业上的考虑进行购买或销售,并给予其他成员的企业充分参与购销竞争的机会。为数不少的石油企业满足第 17 条国营贸易企业的特征。

6. 第 20 条的“一般例外”列举了 10 项措施,如果这 10 项措施的“实施在条件相同的各国间不会构成武断的或不合理的歧视,或者不会形成对国际贸易的变相限制”,GATT 规定的一切规则一律让路,类似国际私法里的“公共秩序保留”^[3](第 33-49 页)。其中与石油贸易联系紧密的措施是:(7)为保护可能用竭的天然资源的有关措施;(8)为履行缔约方全体未提出异议的国际商品协定所承担的义务而采取的措施;(9)国内原料的价格被压低到低于国际价格水平,为了保证国内加工工业对这些原料的基本要求,有必要采取的限制原料出口的措施;(10)在普遍或局部供应不足的情况下,为获取或分配产品所必须采取的措施。

7. 第 21 条“安全例外条款”承认各成员为特定国家安全原因实施贸易限制的权利。该条列举了三种 WTO 成员为国防安全原因和国际和平与安全原因而采取的行动:为保护其认为具有安全敏感性的信息所采取的行动;采取任何他们认为为保护其基本安全利益所必需的行动;根据联合国宪章义务所采取的行动。

8. 此外,在《1994 年关贸易总协定马拉喀什议定书》中,WTO 成员同意总体上消除或削减关税,不管是约束关税还是非约束关税,如果是约束关税,一成员未经其它 WTO 成员不得自行改变。

就上述规则构建的规制框架下,无论是主要石油进口国,还是主要石油出口国,均认为己方利益诉求未能得到有效体现,更罔论利益之平衡。从石油进口国的立场来看,尚存以下问题。

1. OPEC 的限量生产问题在 WTO 框架下得不到解决。早前印度、美国等国内均有诉诸 WTO 以抑制 OPEC 石油生产配额制度的呼声,2004 年美国一名参议员亦曾正式发布“终结卡特尔:对 OPEC 提起 WTO 诉讼”的报告,声称,那些既是 OPEC 成员同时又是 WTO 成员的国家,如果遵守了 OPEC 指令的石油生产配额制度,即构成对 GATT 第 11 条禁止数量限制的违反。但迄今为止,WTO 还没有受理

过此类案件,其中固然有当事国政治上的考虑,但WTO/GATT规则的内在缺陷不能不说是一个更为直接的原因。首先,第11条禁止数量限制条款例外规定中,与石油贸易联系最密切的当属第11条(2)款(1)“为防止或减轻出口缔约国……其他必需品的严重短缺而临时实施的禁止出口或限制出口”。“其它必需品”应理解为防止国家资源枯竭而必需保护的产品,化石能源应在此列。而“防止或减轻”意味着有关缔约国可以在“严重短缺”之前采取出口限制措施,而不一定等到此等短缺实际发生之后^[4](第193页)。显然,石油出口国援引例外来实施数量限制义务并非难事。其次,虾/龟案已澄清石油是可用竭自然资源,即使“其违反了GATT第11条的义务,但是如果能排除适用保护自然资源例外的阻碍,还是能援引第20条(g)款为其行为的合法性找到依据。”^[5](第523-537页)

2. 双重定价问题。石油出口国家政府往往采取价格控制措施促使石油及制品以低价供应国内市场,其中有相当一部分作为工业原料投入下游产品生产领域。但有GATT第20条第9项为保障,此做法也一直通行无阻。

3. 能源出口国国内税问题。从第3条的措辞来看,国民待遇原则仅适用于进口,不适用于出口,换言之,石油出口国可以对用于出口的石油与用于国内消费的石油区别对待,比如对前者征收更高的国内税,这也是屡见不鲜的实践,因为石油出口税往往构成石油出口国的主要财政来源。与此同时,出口国也可以根据GATT第6条4款对出口的石油与石油产品免征国内税。其结果是在国内税方面,出口国有极大的选择余地,攻守自如^[6](第25-28页)。

4. 出口关税的问题,既然出口关税目前都是非约束的,石油出口国自然可以随心所欲地运用这种政策工具。

从石油出口国的立场来看,最担心的就是石油进口开征的高额国内税,认为这类税收削减了出口国从自己的自然资源获取收入的能力。石油出口国在WTO/GATT框架下提起的两起争端,皆因此而起,尽管两起都胜诉,仍然难以挥去石油出口国的隐忧,鉴于能源与环境的密切联系,进口国越来越多地以环境保护为理由,对石油及石油产品开征国内税,只要这些税收是在非歧视基础上征收的,就不违背关贸总协定。

总而言之,现行WTO/GATT规则难以有效调整当前的国际石油贸易关系。

(三)WTO/GATT处理的石油贸易案件

WTO/GATT争端解决机制曾经受理过数百件国际贸易争端,关于石油贸易的总共只有两起。

1. 1987年“超级基金案”,起因于1986年美国国会通过的《超级基金法修正案和重新授权法案》,该法案中的一项规定以资助清洁危险有害废弃物的名义,对进口及国产原油分别课以每桶11.7与8.2美元的税。1987年,GATT在加拿大、欧共体和墨西哥的联合请求之下,设立专家组审查该法案的合法性,澳大利亚、印度尼西亚、科威特、马来西亚、尼日利亚、挪威作为第三方加入了争端解决程序,专家组认定美国有权征收此税,但其对于进口及国产产品征收不同的税率违反了第3条国民待遇原则。

单从法律方面来看,该案事由清楚,并不复杂。若从石油贸易角度视之,当时缔约方中所有具有石油出口利益的国家(包括三个OPEC国家)都参加了进来,足见其已经牵动了石油出口国的整体利益,影响力颇为广泛。时值国际油价跌至历史最低水平,歧视征税的背后实则是美国国内对于低价原油进口引发的竞争感到不安,虽然美国在很短时间内表示接受GATT的裁决,但直到1989年国际油价上扬之后,美国才真正统一了税率。另外,本案专家组首次关注到原油与精炼油相似性的问题,并认定因其最终用途相同,属于第3条2款意义上的相似产品^[7](第42-47页)。

2. WTO成立之后受理的第一桩案件——汽油标准案,该案起因于美国环保署为减少空气污染,根据1990《清洁空气法修正案》,颁布了有关汽油成分与排放物的新规则(《汽油规则》)。自1995年1月1日起,《汽油规则》只允许在美国污染严重的地区销售法定清洁汽油(即精炼汽油),在其余地区,只能销售不比在基准年1990年所售汽油清洁度低的汽油(即常规汽油)。《汽油规则》适用于全美所有汽油炼油商、混合加工商和进口商。争议事项在于,美国环保署确立了代表1990年美国汽油平均质量的法定

基准(statutory baseline),适用于任何新开设的和在 1990 年营业不足 6 个月的美国炼油商以及所有混合加工商和进口商。同时又规定,在 1990 年营业 6 个月以上的美国炼油商,应确立代表其 1990 年所产汽油的质量的单独基准(individual baseline),对外国炼油商不适用企业单独基准。委内瑞拉和巴西认为,美国《汽油规则》违反了 GATT 第 1 条的最惠国待遇规定以及第 3 条第 1 款和第 4 款的国民待遇规定,也违反了《技术性贸易壁垒协议》(TBT)第 2 条的规定;委内瑞拉还根据 GATT1994 第 23 条第 1 款 b 项指控美国《汽油规则》已经对其利益造成损害和丧失。美国反对该项指控,并以 GATT1994 第 20 条第 b、d、g 款所规定的各种例外为根据辩称《汽油规则》完全合法,也辩称其《汽油规则》不属于 TBT 第 2 条的范围。欧共体作为该争端的第三方参与了专家组程序,指出欧共体完全支持美国的环境目标,但是同时,它相信在努力实现环境目标时,美国毫无必要对第三国给予低于优惠的待遇。

专家组得出的结论是:《汽油条例》所包含的基准建立方法违反了 GATT1994 第 3 条的规定,并且不能以 GATT1994 第 20 条 b、d、g 款的规定来证明其合法性。专家组建议 DSB 要求美国采取措施使其《汽油条例》中的该部分内容符合美国依据 GATT1994 所承担的义务。后上诉机构推翻了专家组关于 GATT1994 第 20 条 g 款的结论,同时维持了专家组报告中其它结论和建议^[8](第 73-75 页)。

该案经历了双边磋商、专家组程序、上诉审程序、多边监督与执行程序,成为 WTO 争端解决的一个成功范例,充分彰显了 WTO 争端解决机制的力量,意义非同小可。就其对于石油贸易的影响而言,首先这是一起由 OPEC 国家在 WTO 框架下发起的案件,在一定程度上为其它石油出口国诉诸 WTO 体制解决石油贸易争端起到了示范作用;其次,在争端解决程序中,私营石油企业的利益受到了关注,如委内瑞拉石油巨头 PDVSA 的名字在专家组的报告中出现了 10 次之多。再者,专家组的报告中,认为“清洁空气”属于 GATT 第 20 条 G 款意义上的“可用竭资源”,意味着石油进口国今后仍有可能以保持“清洁空气”为名偏离 GATT 义务,对于石油产品实行进口限制。

三、WTO 与石油贸易国际机制的未来

在石油贸易国际机制的未来发展中,WTO 究竟能否扮演一个更为积极与重要的角色,引导国际石油贸易健康有序地发展?回答这个问题或许为时尚早,但也并非了无头绪。

如果说 WTO 第一案因石油而起,第一轮多边谈判回合于卡塔尔(同时为 OPEC 与 WTO 成员)首都多哈发动仅仅只是巧合的话,近年来建立 WTO 能源新规则的呼吁时有所闻则是不争的事实。欧共体贸易委员曼德尔森自 2006 年 6 月以来已三度倡议在 WTO 框架下展开能源谈判,现任 WTO 总干事拉米亦积极推动,能源大国相继加入 WTO 更使不少国家意识到这一进程的现实意义。

“能源安全”、“气候变暖”已经是举世瞩目,作为当今世界最有力的全球性经济组织,不能不对此有所回应,在 WTO 框架下展开能源谈判的动力因而日益充足,然而诸多主客观制约因素却不容回避,使得这一进程困难重重。

主观上的障碍依然是源于石油贸易以及其它能源贸易的政治敏锐性,各国对于建立全球规则谨慎有加,进而裹足不前。客观上的障碍则来自 WTO 当前自身的困境,多哈回合搁浅,双边/区域主义挑战多边主义,一时之间,如 NAFTA 与 ECT 般的区域安排似乎成为解决能源(石油)安全问题的范式与潮流。

区域贸易安排固然有着相对紧凑灵活、决策便捷等优势,但终究只能是权宜之计,仅凭其“歧视性”的基础及成员的有限性,便决定了其难以成为全球经济一体化时代的主导力量。杰克逊曾强调“多边体制的主要目标之一,同时也是最重要的目标是防止另一场战争,而这一目标时常被忽略”。石油与战争之间的敏感联系无需赘述,如果未来多边贸易体制对石油贸易仍然若即若离,上述目标便难免落空。

从这个意义上讲,对石油贸易进行有效规制,对 WTO 而言,就不只是审时度势的一项被动选择,而更是一份应该主动担当的责任。

注 释:

- ① OPEC 于 1960 年 9 月 14 日在巴格达成立。其最初的 5 个创始国(科威特、伊拉克、伊朗、沙特、委内瑞拉)都不是 GATT 缔约方。

[参 考 文 献]

- [1] 杨文芳、赵 伏、王永红:《石油国际贸易中的“实货”与“纸货”》,载《中国石油企业》2004 年第 3 期。
- [2] 叶 玉:《石油贸易措施的国际法规制》,复旦大学博士学位论文,2007 年。
- [3] 曾令良、陈卫东:《论 WTO 的一般例外条款与我国应有的对策》,载《法学论坛》2001 年第 4 期。
- [4] 曾令良:《世界贸易组织法》,武汉:武汉大学出版社 1996 年版。
- [5] Desta, Melaku Geboye. 2004. “OPEC and The WTO: petroleum as a fuel for cooperation in international relations,” *Middle East Economic Survey* 37(3).
- [6] Yulia Selivanova. “Transition to a Sustainable Energy Future: The WTO Rules and Agreements and Their Relevance to the Energy Sector,” August 2007, Issue Paper No.1, ICTSD Programme on Trade and Environment, Geneva.
- [7] Desta, Melaku Geboye. 2004. “GATT/WTO Jurisprudence in the energy sector and movements in the marketplace,” *Transnational Dispute Management* 2.
- [8] 穆忠和:《从美国汽油标准案看 WTO 国民待遇原则的适用》,载《WTO 经济导刊》2006 年第 6 期。

(责任编辑 车 英)

Oil Trade & WTO Regime

Yu Minyou, Tang Qi

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: Owing to the sensitivity of tackling oil issues in multilateral approach, so far there is no internationally efficient system in coordinating oil trade as a whole. WTO/GATT regime never explicitly excluded oil trade from its scope of competence. Oil trade disputes have also been brought before it. However, owing to historical reasons and the defects of the trade rules, WTO could not efficiently regulate oil trade. Along with energy safety and climate change catching worldwide attention, motivation for energy negotiation within WTO framework grows increasingly strong. WTO should play a more active role in guiding oil trade towards orderly and healthy pattern.

Key words: Doha Round; energy safety; WTO Regime; oil Trade