

WTO

贸易政策审议机制研究

曲延英 著



上海三联书店

WTO

贸易政策审议机制研究

曲延英 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

WTO 贸易政策审议机制研究/ 曲延英著. —上海:
上海三联书店, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2952 - 4

I. W… II. 曲… III. 世界贸易组织—国际贸易政策—
研究 IV. F743

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 210166 号

WTO 贸易政策审议机制研究

著 者 / 曲延英

责任编辑 / 杜 鹃

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2009 年 1 月第 1 版

印 次 / 2009 年 1 月第 1 次印刷

开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 190 千字

印 张 / 13.25

ISBN 978 - 7 - 5426 - 2952 - 4/F • 525

定价: 28.00 元

序 言

贸易政策审议机制是 WTO 在总结 GATT 运行四十多年经验和教训的基础上形成和发展起来的。对于 WTO 多边贸易体制来说,如果只有规则层面的约束而缺乏实现机制约束,WTO 规则只会流于形式,因此,WTO 从 GATT 中不仅继承了争端解决机制,并使争端解决机制更具有强制和自动执行的效力,还继承、发展了贸易政策审议机制,来协调和管理成员的贸易政策和实践,体现了从解决贸易争端到预防贸易争端以及管理贸易政策的发展趋势。贸易政策审议机制主要由 WTO 成员集体对各成员方的贸易政策和实践及其对多边贸易体制运行的影响进行定期评价和评审,它以强调透明度为手段,以“软约束”的方式增进各成员方对 WTO 规则的遵守。其独具匠心的灵活性的设计,使这一机制被认为是 WTO 多边贸易体制中有价值的、独特的组成部分。该机制自建立以来,在增强各成员方贸易政策的透明度,改善国际贸易环境,减少贸易纠纷等方面发挥了重要的作用。因此,对贸易政策审议机制进行深入、系统的研究,从整个 WTO 多边贸易体制的角度看,具有重要的意义。

根据中国入世承诺,中国在入世过渡期的前八年每年接受一次审议,第九年不审议,第十年事后审议;而且中国作为 WTO 成员还要接受常规审议。这样中国将成为受审议最为频繁的成员国。因此,中国的理论界与实务界迫切需要对贸易政策审议机制进行深入、系统的研究,以正确认识和对待过渡性审议机制对中国贸易政策和实践的影响。

曲延英博士的这本学术专著,是在她的博士学位论文的基础上进一步修改加工形成的。它注意到了贸易政策审议机制的审议对象是成员国的“贸易政策和做法”,因此,本书抓住了“贸易政策”这一作用对象,选取从经济学和国际政治经济学的独特视角来对贸易政策审议机

制进行研究,围绕“贸易政策审议机制的贸易政策效应”问题展开讨论,剖析了贸易政策审议机制的产生原因、作用机理、贸易政策理论与现实效应等问题,这些都是对已有文献大多从法学视角进行研究的一个有意义的拓展与尝试。受国际政治谈判的“双层博弈”模型的启发,曲延英博士在这本专著中建立了一个初步的分析框架,从贸易政策制定的国内过程与国际过程两个层面来分析贸易政策审议机制对成员贸易政策的效应问题,这是对贸易政策审议机制的贸易政策效应问题的一个富有价值的研究框架。

WTO设计了贸易政策审议机制和争端解决机制,兼采了外交与司法手段,是用两条腿走路,这两个机制与贸易谈判机制一起,成为保障WTO顺利运行的三大机制。但是,我们必须注意到,在贸易实践中,贸易政策审议机制缺乏与多边贸易谈判机制和争端解决机制的紧密联系和协作,三大机制目前采取了一种平行运行的方式,各自都有相对独立的工作领域和中心。贸易政策审议机制在多边贸易体制的维护和制衡作用方面本身就明显逊色其他两个机制,在缺乏争端解决机制与贸易谈判机制支持的情况下,其在贸易实践中的作用和效率难以完全充分发挥。因此,如何进一步深化研究贸易政策审议机制的贸易政策效应问题,如何加强该机制与另外两大机制的紧密配合,等等,有关该领域的研究之路仍然很漫长。

我相信,曲延英博士的这本学术专著的出版,有助于学术界对贸易政策审议机制问题的更进一步的深入研究。同时,我也期待曲延英博士在贸易政策审议机制问题研究方面不断有新的探索和新的成果。

唐海燕

2008年11月于松江园

摘 要

贸易政策审议机制(TPRM)与贸易谈判机制、争端解决机制一起,成为保障 WTO 顺利运行的三大机制。TPRM 不仅是 WTO 的透明机制,更是 WTO 的监督机制。与争端解决机制的“硬”监督相比较,TPRM 的“软”监督由于没有法律约束力而更容易被成员所接受;由于 TPRM 监督的一般性和普遍性,它不仅影响着贸易政策制定的国内过程,更是直接影响了成员之间贸易政策协调的国际过程。因此,对 TPRM 进行研究具有重要的理论与实践意义。

与已有 TPRM 研究选取的法律视角不同,本研究从经济学和国际政治经济学视角研究 TPRM,这样,本研究的核心问题就是 TPRM 的贸易政策效应问题。要深入剖析效应问题,必须对 TPRM 发挥作用的内在机理有深刻的认识,而这两者又必须建立在 TPRM 应该继续存在这一基础上。因此,本研究的主要框架包括 TPRM 的产生原因、运行机理、对成员国贸易政策制定的效应等。

TPRM 产生的理论原因是从制度需求与制度供给两方面进行剖析。首先,从国际政治经济学视角看,作为 WTO 监督机制的 TPRM 能够保证贸易协议得以真正执行;其次,从新制度经济学视角看,TPRM 能够降低内生与外生交易费用。这样就从两个视角分析了对 TPRM 的制度需求。由于制度需求并不会自动产生制度供给,因此,本部分最后剖析了 TPRM 的制度供给过程。

TPRM 的作用机理是从 TPRM 如何发挥透明作用和监督作用两方面剖析的。TPRM 主要是通过建立国际性的信息共享体制来发挥透明作用;在监督机制作用机理方面,本研究运用一个动态博弈模型,从经济学角度系统地分析了 WTO 协议的产生、协议执行过程中的问题以及 TPRM 如何监督协议实施的全过程,在这样一个全过程中来把

握 TPRM 如何发挥监督作用。

本研究最后从理论和实践两个方面分析了 TPRM 的贸易政策效应。本研究建立了一个贸易政策制定与调整的双层博弈分析框架,作为这个双层博弈的制度约束,TPRM 对贸易政策制定与调整的国内层次与国际层次都产生影响。国内层次的影响比较微弱,但政策的调整却是出于自愿的;国际层次的影响尽管强烈,但政策的调整却是一个成本与利益的权衡。TPRM 对美国和对中国的审议实践也表明,贸易政策的调整效应并不理想。

TPRM 贸易政策调整效应是通过其透明与监督作用来发挥的,所以,只有加强 TPRM 的透明和监督作用,才能完善 TPRM 对成员国贸易政策的调整效应。因此,TPRM 未来的努力方向应该是:加强国内透明;加强与争端解决机制的配合。但是,这注定是一个漫长的过程。

关键词: WTO;贸易政策审议机制;贸易政策效应;透明机制;监督机制

目 录

序言	1
摘要	1
第一章 导论	1
第一节 WTO 贸易政策审议机制(TPRM)简介	1
第二节 研究的意义与问题的提出	5
第三节 内容与结构安排	9
第四节 本研究创新与不足之处	11
第二章 文献评述	14
第一节 TPRM 研究回顾	14
第二节 简单评论	27
第三章 TPRM 产生的原因	30
第一节 TPRM 产生的制度需求——国际政治经济学 分析视角	30
第二节 TPRM 产生的制度需求——新制度经济学 分析视角	44
第三节 TPRM 产生的制度供给	52
本章小结	63
第四章 TPRM 的作用机理	65
第一节 TPRM 透明机制作用机理	65
第二节 对 TPRM 透明作用的评价	80
第三节 TPRM 监督机制的作用环境	85
第四节 TPRM 监督机制作用机理的经济学分析	90

第五节 对 TPRM 监督作用的评价	105
本章小结	110
第五章 TPRM 对成员国效应的理论分析	112
第一节 贸易政策制定的双层博弈	112
第二节 TPRM 对贸易政策制定的效应——国内层次	118
第三节 TPRM 对贸易政策制定的效应——国际层次	122
第四节 TPRM 对贸易政策制定的负面效应	133
第五节 TPRM 对成员国的其他效应	136
本章小结	141
第六章 TPRM 对成员国的审议实践及其效应	143
第一节 TPRM 对美国贸易政策的审议与效应	144
第二节 WTO 对中国贸易政策的审议与效应	159
第三节 从审议实践看 TPRM 贸易政策调整效应的 问题与前景	173
本章小结	177
第七章 结论与建议	179
参考文献	184
后记	200

图表目录

表 3-1	贸易政策政治需求和供给分析的模型比较	40
表 3-2	制度产生的博弈矩阵	50
表 3-3	智猪博弈的支付矩阵	53
表 3-4	国际制度供给的四种情势	57
表 3-5	国际制度供给的基本模型	59
图 4-1	WTO 框架结构与基本原则	87
图 4-2	两国静态关税博弈模型图解	95
图 4-3	无限期子博弈模型图解	102
图 5-1	贸易政策制定的双层博弈分析框架	114

第一章 导 论

成立于 1995 年的世界贸易组织 (World Trade Organization, WTO), 是在关税与贸易总协定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 基础上建立起来的全球性国际贸易组织, 也是当今世界上规范和处理国家 (包括单独关税区) 间贸易规则的最具影响力的国际机构。尽管 GATT/WTO 多边贸易体制致力于推进全球贸易自由化进程, 但是, GATT/WTO 的发展历程表明, 国际贸易朝着自由化每迈进一步, 都要经过艰苦的努力。各成员的贸易政策不仅是全面推进经济贸易自由化的最大障碍, 而且历来也是国际经贸领域中摩擦和纷争的主要导火索, 日益增多的贸易政策冲突给各方在双边贸易谈判中寻求平衡点带来了极大的困难。为进一步提高各方贸易政策的透明度, 敦促其遵守多边贸易规则、纪律和承诺, 减缓贸易政策对自由化进程的负面作用, 经乌拉圭回合中期评审会议通过, 确立了 WTO 的贸易政策审议机制 (Trade Policy Review Mechanism, 以下简称 TPRM)。

贸易政策审议机制 (TPRM) 的有效运行, 对于改善国际贸易环境, 促进成员对多边贸易体制的法律、规则、制度的遵守, 预防成员间贸易争端, 将具有重要意义。本章导论部分将在 TPRM 简介的基础上, 阐述对 TPRM 进行研究的意义, 提出本项目要研究的问题, 并介绍本研究的内容和结构安排、创新与不足之处等。

第一节 WTO 贸易政策审议机制 (TPRM) 简介

贸易政策审议机制 (TPRM) 是世界贸易组织的三大重要机制之一 (另外两项机制是贸易谈判机制与争端解决机制)。它最初产生于 1989 年 4 月 12 日的乌拉圭回合中期评审会议, 正式实施于世界贸易

组织协定生效之日——1995年1月1日。建立WTO协议的附件三即是贸易政策审议机制,本研究称其为TPRM协议。作为世界贸易组织的一个永久性特征,WTO所有成员的贸易政策和做法都必须接受审议。这里笔者将首先对贸易政策审议机制(TPRM)做一简单介绍。

一、贸易政策审议机制(TPRM)的由来

分析TPRM的产生历史,要追溯至GATT成立之初。GATT最初缺乏一般监督机制,主要通过条文来促进各缔约方贸易政策措施的透明度,并通过诉求争端解决程序来恢复缔约方之间权利和义务的平衡,从而监督多边贸易规则的实施。这样两种监督方式表明,GATT的实施主要依据实行缔约方之间的相互“盯梢”,总协定本身则非常被动。因此,20世纪70年代以来,贸易保护主义的重新抬头对多边贸易体制构成了巨大冲击,由此导致的国际贸易政策的不透明和不确定不仅增加了国际贸易的内在危险,而且在GATT内增加了检查的成本,使得非正式的、在水平层次上的相互监督变得虚幻,而且只有一小部分有问题的贸易实践经过了争端解决机制的处理^[1]。东京回合试图加强对缔约方贸易政策和做法的监督,谈判通过了《关于通知、协商、争端解决和监督问题的谅解》,它授权缔约国全体“经常、系统地审议贸易体制的发展情况”。但是这种审议只是针对国际贸易体制一般情况的讨论,作用非常有限,各国的保护主义做法继续蔓延,GATT多边贸易体制已经受到严重危害。为了分析危害GATT贸易制度的基本原因和制定对策,关贸总协定总干事邓克尔于1983年11月邀请以国际清算银行前行长费里茨·洛伊特维勒(Frits Leutwiler)为组长的七位著名经济和金融界权威人士,组成七人小组,经过长达两年的考察,于1985年发表了题目为《争取更好未来的贸易政策》的研究报告^[2],即著名的“七贤报告”。该报告正式提出了对关贸总协定缔约方贸易政策进行定

[1] Victoria Curzon Price: GATT's New Trade Policy Review Mechanism, The World Economy, Vol. 14, No. 2, 1991, p. 228.

[2] 该报告又称洛伊特维勒报告,或“七贤报告”,于1985年7月发表。该报告的中文版分三章分别载于《国际贸易》1985年第7、8、9三期上。

期审议的建议,乌拉圭回合吸纳了该建议,并借鉴国际货币基金组织(IMF)和经济合作与发展组织(OECD)长期以来对宏观经济政策进行审议的成功经验,于1989年4月12日中期评审会议通过了《贸易政策审议机制协议》,并从当时起临时运用。在乌拉圭回合谈判结束时设立常设机构,《贸易政策审议机制》文件修改后成为《建立世界贸易组织的协议》的附件三被列入乌拉圭回合最后文件中,它的审议范围也由货物贸易扩大到服务贸易和知识产权贸易。

二、贸易政策审议机制(TPRM)简介

(一) TPRM 的目标

对于 TPRM 的目标,TPRM 协议第 A 条规定:“TPRM 的目的在于通过提高各成员贸易政策和做法的透明度并使之得到更好的理解,有助于所有成员更好地遵守多边协定和适用的诸边贸易协定的规则、纪律和在各协定下所作的承诺,从而有助于多边贸易体制更加平稳地运行。”由于 TPRM 协议对目标的表述过长,从而在国内外学者中引起了很多争论,但是比较有代表性的观点认为,TPRM 不仅是 WTO 的透明机制,更是 WTO 的监督机制。这一点将在文献评述中予以介绍。

(二) 审议周期和程序

审议由专门的审议机构——贸易政策审议机构(TPRB)负责,对所有成员定期进行审议。各成员接受审议的频率区别对待,美国、日本、欧盟和加拿大四个贸易份额大的成员方^[1]每两年接受一次评审,之后的16个成员方为每四年一次,其他成员方为每六年一次,其中最不发达成员方可以在更长的期限内接受评审。

贸易政策审议分为五个阶段^[2]。第一个阶段是磋商。贸易政策审议机构与接受审议的成员磋商,以确定每年的审议方案。第二个阶

[1] 这是 TPRM 协议产生之初 WTO 成员贸易份额排名中的前四位。近年来,由于中国贸易地位逐渐升至世界第 4 位、第 3 位,中国已经取代加拿大成为每两年审议一次的四个成员之一。

[2] 宋玉华、徐坤:《WTO 贸易政策审议机制的运行及中国面临的挑战》,载《财贸经济》2003 年第 11 期,第 55 页。

段是报告的制定,即在上述磋商基础上,接受审议的成员必须提交在当年制定的贸易政策和做法的详尽报告;同时,WTO秘书处制定秘书处报告。第三个阶段是两份报告的完成和上交。第四个阶段是召开审议会议,这是整个审议程序中最重要阶段。第五个阶段是审议资料汇总出版。审议结束后,WTO秘书处负责将成员提交的报告、秘书处的报告以及贸易政策审议机构会议记录概要三份文件汇总并印刷出版。

(三) 政府报告和秘书处报告

贸易政策审议建立在两份报告基础之上:一份是 WTO 秘书处独立完成的详细报告,一份是接受审议成员提交的政府报告。按照 TPRM 协议规定的审议周期,凡轮到接受评审的成员,必须在当年向贸易政策审议机构提交其贸易政策和做法的详尽报告。该报告是按照 TPRB 规定的统一格式进行的。在两次审议中间,若一成员的贸易政策发生重大变动,也必须及时向 TPRB 提供简要报告。秘书处报告是由秘书处根据自己所掌握的资料和由接受审议成员所提供的资料,自行负责起草的报告。其主要信息来源是受审议成员提供的资料和该成员国内及国际上公开出版的资料。另外,对于秘书处比较关心的有关焦点问题和有疑问的问题,秘书处还可以向被审议成员发出问卷进行调查。一般情况下,秘书处还要派 2—3 人工作小组到被审议成员的首都去获取信息。

(四) 审议会议

审议会议是审议过程的重要一环。会议上将对上述两个报告进行审阅和评议。由于审议会议是开放的,任何与接受审议成员有利害关系的成员均可出席审议会议,对被审议成员的贸易政策进行质询、批评或表扬。WTO 成立以后,TPRB 的审议会议期间是 2 天。第 1 天首先由接受审议成员方对其贸易政策和做法做简要陈述,然后由 TPRB 任命的讨论人以个人身份引导讨论,任何与接受审议成员有利害关系的成员均可出席审议会议,并针对有关贸易政策和做法提出质询、批评或表扬。第 2 天由接受审议成员做出答辩,最后由会议主席做总结性评论。但这一总结性评论仅仅是对审议会议上的评论、提问和答辩的归纳和概括,并不是一种有司法意义的结论。需要指出的是,接受

审议成员在审议会议上做出的陈述和答辩,按照TPRM协议规定,不属于任何正式意义上有拘束力的承诺。但有学者认为,这些陈述和答辩,会被其他成员看作是在多边贸易论坛上以“君子协定”形式所做的非正式承诺。^[1]从这样的角度出发,接受审议成员方的代表级别在TPRM协议临时适用期间(WTO成立前)曾为成员方所关注。WTO成立后,大多数接受审议成员方的代表都是以部长或代理部长的级别为首,这一问题也就得以解决。另外,如果参加审议会议的其他成员方代表也能处于一个较高级别,将会保持和增强TPRM的作用。当然,由于其他成员方参加审议会议本来就是出于自愿,所以就没必要规定其他参加方代表的级别。

第二节 研究的意义与问题的提出

在上一节对贸易政策审议机制(TPRM)的简单介绍之后,本节将从对WTO三大机制研究的不平衡、TPRM相对于争端解决机制的重要性等角度,来分析对TPRM进行研究的重大意义,并提出TPRM亟待解决的若干理论与现实问题。

一、TPRM研究的意义

世界贸易组织作为当今世界上规范和处理国家间贸易规则的最具有影响力的国际机构,其作用的发挥有赖于它的三大机制——贸易谈判机制、贸易政策审议机制(TPRM)和争端解决机制。WTO首先被看作是一个谈判场所,通过一个个回合的贸易谈判达成各项协议;TPRM和争端解决机制一起作为WTO的监督机制,能够保证通过谈判而达成的协议得到充分执行,并维持WTO多边贸易体系有效运转。可以这样说,三大机制对保证WTO体系的正常运行是缺一不可的。

尽管如此,学者们对三大机制的研究却是很不平衡的,这尤其突出地表现在对共同作为监督机制的TPRM与争端解决机制研究的不平

[1] 张军旗:《WTO监督机制的法律与实践》,人民法院出版社,2002年1月,第132页。

衡。一方面,国内外学者对争端解决机制已展开广泛、深入、系统的研究,有关论文和专著可谓汗牛充栋;另一方面,对同为监督机制的TPRM的研究却较为匮乏。这其中的原因,笔者认为主要有两个:第一,也是最重要的是,尽管TPRM和争端解决机制都是WTO的监督机制,但是,争端解决机制是具有法律约束力的“硬”监督,而TPRM只是没有法律约束力的“软”监督。TPRM对成员国并没有强制约束力,使得短期内学者们的注意力更多地被具有强制约束力的争端解决机制所吸引,这是导致对TPRM研究匮乏的重要原因。第二,与争端解决机制相比较,TPRM存在的历史比较短暂,从1989年才开始试运行,1995年才正式运行;而WTO的争端解决机制却是在承袭了GATT争端解决机制的基础上加以完善的。时间的短暂使得学者们的研究只限于强调它的透明与监督作用,而对其深层次的内容则缺乏深究。

实际上,尽管TPRM对成员国并无强制约束力,但是,它的存在对于WTO多边贸易体制的正常运转发挥着极其重要的作用。TPRM与同为WTO监督机制的争端解决程序相比较,在发挥监督作用方面也具有独特的优势。

首先,随着时间的推移,已经有学者开始认识到了“软”监督的重要意义。“我们不应过多地重视报复的威胁。实际上,‘道义上的劝告’在引导贸易方服从GATT规则方面更加有效。”^[1]这就是说,“软”监督具有“硬”监督所无法比拟的优势:“硬”监督由于具有法律约束力,被监督者会千方百计地逃避;而“软”监督由于制度设计的柔性,容易被接受,从而能够潜移默化地发生作用。

其次,TPRM的监督相对于争端解决机制的监督还具有更为一般性、更为普遍的特点。争端解决机制的监督虽然具有法律约束力,但是这种监督只能是针对贸易纷争的个案,是偶然的监督;而TPRM则是通过周期性审议以提高贸易政策的透明度来实行更为一般的、更普遍的监督。

最后,由于TPRM审议的对象是成员国的贸易政策,TPRM作为

[1] 伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基著,刘平等译:《世界贸易体制的政治经济学》,法律出版社,1999年1月,第43页。

WTO 成员贸易政策制定过程中的外部约束力量,不仅影响成员贸易政策制定的国内过程,更是直接影响了成员之间贸易政策协调的国际过程。TPRM 对成员贸易政策制定的这种效应,也是争端解决机制所无法比拟的。

因此,对 TPRM 进行深入、系统的研究具有重要的意义:

首先,从整个 WTO 多边贸易体制的角度看,对 TPRM 进行深入系统的理论分析,能够加深人们对 TPRM 重要性的认识,将相对受忽略的 WTO 三大机制之一——TPRM 提高到与争端解决机制相提并论的程度,使二者共同成为保证 WTO 有效运转的两个车轮,而后者现已被誉为 WTO 皇冠上的明珠。

具体来说,本研究将从理论上探讨 TPRM 产生的原因、发挥透明和监督作用的机理所在,以便从深层次上来把握 TPRM 发挥作用的方式。更为重要的是,本研究将从理论和实践两方面揭示 TPRM 对成员国贸易政策制定与调整的效应。不论是 TPRM 发挥透明作用还是监督作用,其作用对象都是成员国的贸易政策,其发挥作用的最终效应都体现在成员国贸易政策的制定上,体现在成员国贸易政策由于审议而进行的调整上。因此,对 TPRM 的贸易政策效应问题进行研究具有重要的理论与现实意义。从理论上看,TPRM 的审议对象就是贸易政策,从国内和国际层次上对 TPRM 的贸易政策效应进行剖析是该研究领域最为核心的问题,对该问题的研究将有助于人们正确认识 TPRM 相对于争端解决机制来说的独特作用,这也正是 TPRM 的重要价值所在。从实践上看,正确认识 TPRM 的贸易政策调整效应,将有助于受审议成员正确地进行贸易政策调整的成本利益分析,从而“促使成员更好地遵守 WTO 多边贸易规则”,这也正是 TPRM 的最终目标。

其次,从成员的角度看,TPRM 是 WTO 成员之间就贸易政策展开博弈的直接舞台。TPRM 作为成员贸易政策制定过程的外部约束力量,影响着成员贸易政策制定的国内与国际过程。由于一国的贸易政策实际上是国家利益的根本体现,因此,正确利用 TPRM 这一博弈舞台将对一国政治经济利益产生深远影响,从这一角度看,对 TPRM 进行研究的价值与争端解决机制相比是有过之而无不及的。

最后,从中国的角度看,深入研究 TPRM 具有更为紧迫的意义。