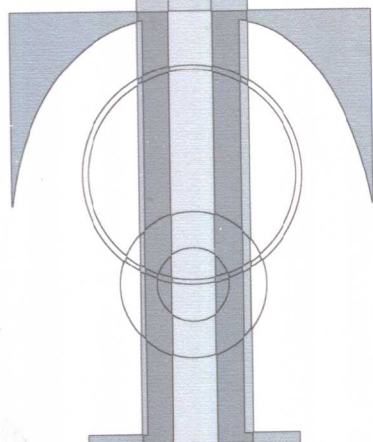


Law and Practice of Supervisory System for WTO

WTO监督机制的 法律与实践

张军旗 著



人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

WTO 监督机制的法律与实践

张军旗 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 监督机制的法律与实践/张军旗著. - 北京: 人民法院出版社, 2001. 12

ISBN 7-80161-227-2

I. W… II. 张… III. 世界贸易组织-监督制度(国际关系)-研究 IV. F473

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 087577 号

WTO 监督机制的法律与实践

张军旗 著

责任编辑 刘延寿

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号 (100745)

电 话 65136848(出版部) 65299981 65136849(发行部)

E-mail: courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 全国新华书店

开 本 A5 890×1240 毫米

字 数 237 千字

印 张 9

版 次 2002 年 1 月第 1 版 2002 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1—3000 册

书 号 ISBN 7-80161-227-2/D·227

定 价 18.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

序

对 GATT (Genral Agreement on Tariffs and Trade) /WTO (World Trade Organization) 的规则是否是法(law)的争论似乎已经结束了,因为 WTO 秘书处发布的《乌拉圭回合多边贸易谈判结果》已正式冠以“法律文本”(The Legal Text)的名称。但是,对这套法律规则有无强制约束力,则仍有怀疑或持否定的看法。

对这套法律规则的实施进行有效监督,是 WTO 多边贸易体制正常运作的重要保证。张军旗博士的这本专著,在明确了 GATT /WTO 协议法律性质的基础上,系统论述了 WTO 的监督机制,填补了国内研究的空白。这是一项很有价值的贡献。

联系中国已经“入世”的现实情况,这里我对透明性(transparency,国内译作“透明度”者甚多,我以为不够准确)原则,稍作点补充。我国已作出明确承诺:对我国有关 WTO 的法律、规章以及其他措施都要实行先公布后执行的原则,尽可能做到公布一段时间,于听取各方意见后,再决定实施。当然,遇有特殊需要,也可于公布后立即执行。对影响国家安全、汇率以及重大货币政策或公布会影响执行等情况,自当别论。再者,为保证 WTO 规则的公正适用,对行政裁定或者政府行为应逐步建立健全司法审查制度,允许向司法机关起诉。这些都足以说明, WTO 法律规则具有明确的强制执行的性质,决不可等闲视之。

赵维田

2001 年 10 月

目 录

导 论	(1)
第一章 关税与贸易总协定 (GATT) 的监督机制	(8)
第一节 总协定的“临时适用”对其监督机制的影响	(8)
一、总协定的“临时适用”	(8)
二、总协定的“临时适用”对 GATT 监督机制的影响	(10)
第二节 GATT 的监督程序及其演化	(12)
一、GATT 组织机构的演化	(12)
二、监督程序及其逐步完善	(14)
第三节 GATT 监督机制存在的问题	(40)
一、有些规则不明确或不充分导致监督上的困难	(40)
二、一般审查程序的不完善	(41)
三、理事会特别会议审议制度的缺陷	(42)
四、争端解决机制中存在的问题	(42)
第二章 世贸组织监督机制的体系	(46)
第一节 乌拉圭回合谈判与 WTO 监督机制的确立	(46)
一、多边贸易体制面临威胁和挑战	(46)
二、乌拉圭回合在加强监督机制方面的成果	(48)
第二节 监督的目标和对象	(50)
一、监督的目标	(50)
二、监督的对象	(53)
第三节 监督主体和监督机构	(55)
一、监督主体	(55)
二、监督机构	(57)

第四节 监督程序	(60)
一、监督程序及其结构	(60)
二、监督程序的类型	(65)
第三章 监督程序之一——透明程序	(68)
第一节 透明度对于多边贸易体制的价值	(68)
一、透明原则适应了经济生活对政策法规的 可预见性和稳定性的要求	(68)
二、保持透明是 WTO 监督成员贸易政策、促使 其遵守 WTO 义务的重要手段	(69)
三、贸易政策透明在服务贸易领域的特殊地位	(71)
第二节 透明程序	(72)
一、公布	(72)
二、通知	(74)
三、报告	(78)
四、贸易政策查询和设立咨询点	(78)
五、反向通知	(79)
六、政策透明的时限	(80)
第三节 国内透明与国际透明	(83)
一、国内透明与多边贸易体制的关系	(84)
二、国内透明的目标及其实现方式	(86)
三、国内透明与国际透明	(89)
第四节 透明义务的履行及对透明程序的改进	(95)
一、对透明义务履行状况的审查	(95)
二、影响透明义务履行的原因	(98)
三、透明程序的改进和对透明义务监督的加强	(101)
第四章 监督程序之二——行政机构的一般审查程序	(104)
第一节 引言	(104)
第二节 各理事会和各委员会的一般审查程序	(106)
一、各理事会的一般审查程序	(106)
二、各委员会的一般审查程序	(111)

第三节 各理事会和各委员会一般审查程序的特点·····	(116)
一、审查主要适用法律标准,但也适用经济标准·····	(116)
二、审查在效力上不具法律拘束力,但讨论和协商 本身就形成一种压力,促使成员履行义务·····	(120)
三、各理事会和各委员会的一般审查是一个从一般 到具体的过程·····	(122)
四、具有专业优势·····	(122)
第五章 监督程序之三——贸易政策审议机制·····	(123)
第一节 贸易政策审议机制的建立·····	(123)
第二节 审议的程序·····	(126)
一、审议频率·····	(127)
二、政府报告·····	(128)
三、秘书处报告·····	(129)
四、审议会议·····	(131)
第三节 TPRM 的目标和性质 ·····	(133)
第四节 审议的标准·····	(136)
第五节 对贸易政策审议机制 (TPRM) 的评价和 改进·····	(141)
一、TPRM 的特点 ·····	(141)
二、TPRM 对多边贸易体制的价值 ·····	(142)
三、TPRM 的不足、面临的困难及对 TPRM 的 改进·····	(146)
第六章 监督程序之四——争端解决机制·····	(152)
第一节 引言·····	(152)
第二节 争端解决机制的管理机构和职能机构·····	(154)
第三节 WTO 争端解决机制中的强制管辖权 ·····	(156)
一、强制管辖权的确立·····	(156)
二、强制管辖权的影响和意义·····	(157)
第四节 争端解决的程序·····	(160)
一、非司法程序·····	(160)

二、司法程序——完备的国际司法体制·····	(161)
三、仲裁·····	(166)
四、对执行 DSB 建议和裁决的监督·····	(168)
五、争端解决程序各环节的明确时限·····	(169)
第五节 对不同类型争端的处理方式及救济手段的发展·····	(170)
一、不同类型的争端及其处理方式·····	(170)
二、救济手段·····	(176)
第六节 WTO 的法律渊源·····	(181)
一、WTO 各涵盖协议·····	(186)
二、先前专家组和上诉机构的报告·····	(186)
三、习惯·····	(188)
四、一般法律原则·····	(189)
五、权威学者的学说·····	(189)
六、WTO 实践之外的国际法规则·····	(190)
第七节 国内司法审查与 WTO 争端解决机制·····	(194)
一、WTO 体制下的国内司法审查程序·····	(195)
二、国内司法审查与 WTO 争端解决机制的联系·····	(198)
第八节 争端解决机制的成就与改进·····	(202)
一、WTO 争端解决机制的成就·····	(202)
二、WTO 争端解决机制的不足与改进·····	(204)
第七章 WTO 监督机制与其他国际经济组织监督机制的比较·····	(209)
第一节 国际货币基金组织的监督机制·····	(209)
一、透明与公开·····	(212)
二、磋商·····	(213)
三、救济手段·····	(218)
第二节 北美自由贸易区的监督机制·····	(220)
一、透明程序·····	(221)
二、行政机构的一般审查程序·····	(222)

三、争端解决机制·····	(223)
第三节 WTO 监督机制的特点·····	(229)
一、WTO、NAFTA、IMF 监督机制的共性·····	(229)
二、WTO 监督机制的特点·····	(231)
第八章 WTO 监督机制与中国·····	(237)
第一节 中国对 WTO 有关监督的规则适应·····	(237)
一、透明度问题与中国·····	(238)
二、中国司法审查制度对 WTO 协议的适应·····	(243)
第二节 中国对 WTO 监督机制的参与和利用·····	(247)
一、多层次、多途径获取各成员的贸易政策资料·····	(248)
二、中国政府和企业对 TPRM 及一般审查程序的 参与和利用·····	(250)
三、中国对争端解决机制的参与和利用·····	(252)
结 论·····	(254)
参考文献·····	(263)
缩略语表 (中英文对照)·····	(374)
后 记·····	(376)

导 论

成立于 1995 年的世界贸易组织 (World Trade Organization, WTO) 是乌拉圭回合谈判的一个重大成果, 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。它通过规定各国政府所应承担的条约义务, 来规范各国国内贸易立法与规章的制定与实施。同时, 它还向各国提供一个场所, 使它们通过集体辩论、谈判和裁决来发展贸易关系^①。《建立世界贸易组织的协定》及其附件中所包含的一系列协议 (以下统称“WTO 各协议”) 构成了多边贸易体制的规则体系。

为了确保 WTO 各协议的实施, WTO 各协议在为各成员的贸易关系规定实体法规则的同时, 还建立了一套监督各成员贸易政策的制度体系, 即监督机制。

一个完善的监督机制的存在对于 WTO 各协议的有效实施是极为重要的。实施谈判所达成的协议是每一轮多边贸易谈判结束后的中心工作。而对协议的实施有紧密相连的两个方面: 一方面是各成员根据 WTO 协议规则调整其贸易政策; 另一方面, 就是 WTO 及其成员对各成员履行义务的情况进行监督。毫无疑问, 监督各成员对规则义务的遵守与制定这些规则有着同等重要的意义。如果没有有效的监督, 无论规则制定得多么完善, 都只会沦为—纸空文, 协议的宗旨和目标也不可能实现。所以, 有规则的地方就必然会有

① WTO, *World Trade Organization-Trading into the future*.

监督。“监督对规则和义务的遵守是任何社会的内在特征”^①。对 WTO 协议的实施也是如此。有效的监督是确保和促进各成员履行其根据 WTO 协议所承担的国际义务,实现 WTO 宗旨的重要保证。在国内政治生活中,缺乏监督的权力必然会导致权力的滥用和腐败的产生。在国际关系中,缺乏对条约实施情况的监督则会导致在特定领域国际关系的混乱或后退。也正因为如此,实践中,监督各成员对 WTO 各协议的实施,构成了 WTO 组织活动的主要组成部分。WTO 各协议是一个复杂而庞大的条约规则群,《建立世界贸易组织的协定》包含 29 个独立的法律文件,另外还有 25 个以上的部长宣言、决议和谅解等,涉及国际贸易的广泛领域,加之,WTO 拥有众多的成员,这样,监督的任务就尤为艰巨,监督也更为必要。

监督对于实施 WTO 各协议的重要性决定了对 WTO 监督机制进行研究的重要意义。

首先,历经漫长的“复关”和“入世”谈判,我国终于加入了 WTO 这个对世界经济最具影响力的国际组织。如何有效利用 WTO 监督机制以保证我国根据 WTO 协议所享有的权利的充分实现,如何应对 WTO 及其他成员对我国履行协议情况的监督,如何按照 WTO 协议的有关监督程序的要求履行国际义务,以促进在国际贸易领域的国际合作,都是摆在我国政府、企业以及学者面前的重大而迫切的课题。深入、系统地认识这一机制的运作,具有重大的现实意义。

其次,这一研究有助于人们对 WTO 监督机制的系统性和规律性认识,为发展和改进 WTO 的监督机制,以使其最大限度地发挥监督功能,有着重要意义。WTO 的监督机制与其他的国际法规则一样,处于不断的发展变动之中,加之,WTO 本身运作时日尚短,其中有关监督的制度尤其是其中的新制度还需要实践

^① G. J. H. van Hoof & K. de Vey Mestdagh: “Mechanisms of International Supervision”, in P. van Dijk (General Editor) (1984), *Supervisory Mechanism in International Economic Organizations*, Kluwer Law and Taxation Publishers, p. 4.

的检验,也需要我们不断地总结。

再次,WTO 监督机制的良好运作受到世界各国和国际组织的广泛关注,WTO 监督机制无论是在其程序规则、实际运作还是在其影响上,都有与其他国际经济组织或国际法庭不同的特点。其许多独特的制度已为国际监督制度乃至国际法实践注入新的内容,在其他许多国际条约和国际组织中的监督中存在的一些难以解决的问题,在 WTO 的监督机制及其实践中都得到了成功解决。深入研究 WTO 的监督机制,尤其是对 WTO 监督机制与其他国际经济组织的监督机制进行比较研究,认识它们的不同特点,对 WTO 及其他国际经济组织监督机制的发展和完善都会产生积极的借鉴意义。现在已有人提出了借鉴 WTO 改革联合国的设想^①。

从大的方面来看,WTO 各协议所规定的监督程序有国际监督程序和国内监督程序两个分支。

国际监督程序主要由四类程序构成:一、透明程序;二、贸易政策审议机制(Trade Policy Review Mechanism,TPRM);三、行政机构(主要是各理事会和各委员会)的一般审查程序;四、争端解决机制。这四类监督程序在不同条件下以不同方式发挥着监督作用,形成了一个有机联系的整体,也构成了 WTO 监督程序中国际监督程序的主要框架。

WTO 监督机制的另一个重要分支是国内监督。国内监督则主要由 WTO 协议所要求的国内司法审查程序和 WTO 协议所倡导、鼓励的国内透明程序组成。

从目前的研究现状来说,对 WTO 监督机制中若干方面尤其是争端解决机制的研究已经取得了显著的成果,但对整个 WTO 监督机制的研究仍然存在很大的缺陷和诸多问题。

首先,对“监督机制”这一概念缺乏较为明确和充分的认识。这一方面体现在学者们在其论著中较少专门论述监督问题。

^① Ernst-Ulrich Petersmann, *The GATT/WTO Dispute Settlement System*, Kluwer Law International Ltd 1997, pp.57-65.

另一方面,更重要的是,对于 WTO 监督机制究竟应包括哪些程序,没有一个统一的认识。在学者们的论著中,有学者认为监督程序包括贸易政策审议机制和委员会的监督^①。另有学者在讨论“关贸总协定如何监督缔约方的贸易政策”时,则述及透明程序和总协定对有关贸易政策和措施的研究^②。贸易政策审议机制也被该学者认为是 WTO 中的一种监督程序^③。国外有学者在论述 GATT 的监督机制时,则将透明程序、争端解决机制及缔约方全体、理事会及委员会的监督程序列入其中^④,这相对来说要完整些。总之,就 WTO 监督机制的概念来说,尚缺乏明确、统一的认识。

产生这一状况的一个重要原因可能在于,WTO 监督机制不是由一个协议或文件集中规定,而是由分散在各协议中的大量有关监督的规定组成的。同时,尽管 WTO 各协议中在许多地方都使用了“监督”(surveillance)或“审查”(review)的措辞,但从未出现过“监督机制”(surveillance mechanism)这样的用语。

其次,对整个监督机制尚缺乏系统的研究。既然对“监督机制”的概念缺乏明确的认识,对整个 WTO 监督机制缺乏系统研究也就在情理之中。据笔者目前所掌握的资料,尚未看到系统讨论和研究 WTO 监督机制的论文或专著。学者们往往只是局限于对其中若干单个程序的研究。这样势必难以对监督机制作整体性

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 年第 1 版,第 38—39 页。

② 任泉著:《WTO 知识全书》,经济日报出版社 2000 年 1 月第 1 版,第 302—303 页。

③ 任泉著:《乌拉圭回合内幕》,世界知识出版社 1996 年第 1 版,第 324—325 页。

④ I. H. Courage-van Lier: “Supervision within the General Agreement on Tariffs and Trade”, in P. van Dijk (General Editor), *Supervisory Mechanism in International Economic Organizations*, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1984, pp.54—223. [瑞士] 奥利佛·隆 (Olivier Long) 著,刘星红译:《关税及贸易总协定多边贸易体系中的法律及其局限》,中国对外翻译出版公司 1990 年第 1 版,第四章。

和规律性的认识，这可以说是 WTO 监督机制研究的最重大的缺陷。

第三，对 WTO 监督程序研究的严重不平衡性。这种不平衡体现在，一方面，对 WTO 监督机制中的争端解决程序已经有了较为广泛、深入的研究，有大量的成果，有关论文和专著亦可谓汗牛充栋，而且还在不断增加。同时，国外学者对 TPRM 也有了一定的研究，但国内的研究则较为缺乏。而另一方面，对行政机构的一般审查程序和透明程序的研究严重不足，尤其是对于前者，目前尚没有看到任何研究成果。这在很大程度上可归因于各协议对行政机构的监督的规定往往非常简单，而且行政机构的监督也不像争端解决机制那样具有强制性特征。而实际上，行政机构的监督在绝大多数多边贸易协议及复边贸易协议中都有明确规定和要求，行政机构（主要是各理事会和各委员会）实际上担当着广泛的监督职能。至于透明程序，学者们在有关 WTO 的著作中，鲜有不提及透明问题的，因为透明原则是 WTO 的一项基本原则。但是，学者们往往也只是提出透明原则，并就此停步，一般不再深入讨论。而对具体的透明程序尤其是不同透明程序的不同特点和适用方式缺乏深入细致的分析。同时，从 GATT 到 WTO，对透明义务的履行状况一直很差，其原因何在？如何解决这一问题？应该采取哪些改进措施？基本上没有作出回答。

第四，对 TPRM 和争端解决机制仍需进行进一步的深入研究和探讨。目前学者们对 TPRM 和争端解决机制的研究中仍有一些主张和看法值得商榷和再探讨。另外，TPRM 和争端解决机制经过这一个阶段的运作后暴露出的一些新问题也仍需要我们对之进行总结研究。

第五，对国内监督程序（国内透明和国内司法审查）及其与国际监督的关系的研究仍然有很大的欠缺。尤其是在国内，论述甚少。

本书试图在对 WTO 监督机制既有研究成果的基础上，对 WTO 的整个监督机制进行系统、全面的研究和探讨。

全书由导论、结论及八章组成。

导论主要论述监督机制对于实现 WTO 宗旨的重要意义及监督机制在 WTO 运作机制中的地位；阐述对该课题研究的意义；扼要介绍有关研究动态；并介绍本书的基本内容和基本结构。

第一章回顾 GATT 的监督机制。WTO 对 GATT 的继承性决定了本章是 WTO 监督机制研究必不可少的一部分。对 GATT 监督机制的认识是研究 WTO 监督机制必不可少的基础。

第二章则从宏观的角度分析 WTO 监督机制的基本问题，包括监督的目标、监督的对象、监督主体和监督机构、监督程序及其结构等方面的内容，从而构筑起 WTO 监督机制的结构体系。这一结构体系的建立将有助于人们对 WTO 监督机制进行系统性和规律性的认识。

从第三章到第六章依次讨论 WTO 体制下国际监督的各种程序，即透明程序、行政机构的一般审查程序、贸易政策审议机制和争端解决机制。这四章也是本书的核心内容。对每一种监督程序，将阐述各该监督程序在整个监督机制中的地位，分析各监督程序的适用和运作特点。同时，对各监督程序及整个 WTO 监督机制存在的问题和不足将予以剖析，并提出改进和完善的意见和建议。

本书在透明程序一章和争端解决机制一章中，还将对比研究有关的国内监督程序和国际监督程序，认识其不同特点和不同作用方式。这在很大程度上牵涉到整个 WTO 监督机制在监督程序上的发展方向问题。乌拉圭回合前夕及初期，西方学者曾为此激烈争论，最后在谈判结果上，从总体上说，国际监督仍占据了主导地位。但毕竟二者具有内在的联系，国内监督程序仍是实现 WTO 监督目标的方式之一，所以，如何完善国内监督程序，也是本书所要研究的一个重要问题。但由于本书的研究将以国际监督为主要对象，所以对于国内监督，只是作为与国际监督有关的一个问题而在国际监督的有关章节予以论述，不再设立专章论述国内监督，特此予以说明。

第七章将对 WTO 监督机制与国际货币基金组织 (International Monetary Fund, IMF) 和北美自由贸易协定 (the North American Free Trade Agreement, NAFTA) 的监督机制进行横向比较, 辨析得失, 并在此基础上, 探讨 IMF 和 NAFTA 的实践对于 WTO 监督机制的可借鉴之处, 总结论证 WTO 监督机制的特点。

第八章针对中国已经加入 WTO 的现实, 着重论述中国如何适应 WTO 协议在监督方面的要求及中国如何参与和利用 WTO 监督机制维护我国合法权益的问题。

结论部分将对全文的论述进行概括总结。

在研究方法上, 本书将采用法律分析、历史分析、比较分析和实证分析相结合的方法。其中法律分析和实证分析将贯穿全书, 只是实证分析在不同的章节中所使用的分量和程度不等而已。对 WTO 监督机制的历史分析将集中在第一章, 亦即对 GATT 监督机制的演变到 WTO 的成立、新的监督机制建立整个历史过程进行分析。比较分析方法也在各章有不同程度的使用, 但最为典型的使用是对国际监督和国内监督的比较, 以及对 WTO 的监督机制与其他国际经济组织监督机制的比较。

第一章 关税与贸易总协定（GATT）的监督机制

WTO 的监督机制是对 GATT（关税与贸易总协定）监督机制的继承和发展，所以，对 WTO 监督机制的研究，必须在充分认识 GATT（以下简称“总协定”）监督机制的基础上来进行。本章将首先分析总协定的“临时适用”对 GATT 监督机制的影响，然后，主要评述 GATT 监督机制的基本制度、基本特征及其运作，最后分析 GATT 监督机制所存在的缺陷。

第一节 总协定的“临时适用”对其监督机制的影响

GATT 监督机制是 GATT 多边贸易体制的重要组成部分，因而其建立和发展与整个 GATT 多边贸易体制的建立和发展是休戚相关的。总协定的“临时适用”更是对 GATT 的监督机制及其运作产生了深远的影响。

一、总协定的“临时适用”

早在二战结束前，主要的同盟国就在设想建立战后的国际政治及经济新秩序。鉴于 20 世纪二三十年代贸易保护主义泛滥所产生的严重后果，在《大西洋宪章》中，将建立稳定的金融秩序和自由贸易体制作为战后国际经济秩序的基本内容。二战结束后，建立多边贸易体制的最初尝试和努力是从关税减让谈判开始