



武汉大学出版社·武昌·珞珈山

世界贸易组织 争端解决机制法律与实践

余敏友 著

SHIJIEMAQYIZUZH ZHENGDUANJIEJUEJIZHI FALUYUSHIJIAN _____

前 言

1995年1月1日成立的世界贸易组织,是一个最新的全球性国际经济组织。它不仅使50年以前国际社会试图创建一个普遍性国际贸易组织的梦想得以实现,而且进一步总结和发展了这50年来人类通过国际法和国际组织来调控世界贸易活动的各种制度,特别是和平解决国际贸易争端的制度。其争端解决机制,不仅是当代国际经济组织中独特、新颖、复杂的争端解决制度,而且被认为将是关贸总协定争端解决制度所保持的世界解决争端最高成功记录的打破者。

我国自1986年6月提出恢复关贸总协定缔约国地位申请之时起,就开始进入复关谈判进程。1995年7月11日,我国被世界贸易组织总理事会授予观察员资格。12月,中国加入关贸总协定工作组被更名为中国加入世界贸易组织工作组。1996年3月21日,中国加入世界贸易组织工作组继续审议我国的加入申请。迄今为止,我国还在该工作组内与世界贸易组织有关成员国就我国加入世界贸易组织议定书问题继续进行磋商。十多年谈判仍未解决我国加入世界贸易组织的问题,有关方面普遍认为,其症结是政治问题而不是技术问题。世界贸易组织必须面向世界所有国家,排除中国的世界贸易组织,不是真正的世界贸易组织;拒绝中国进入的多边贸易体系,绝不可能成为一个真正的全球性贸易体系(a truly global trading system)。当然,为了维护在乌拉圭回合加强的世界贸易体系的完整性,世界贸易组织成员国的扩大,需要认真、谨慎、周密的运筹和操作。世界贸易组织成员国必须对世界贸易组织所

管理的多边贸易规则承担明确的义务,并保证其得到有效的贯彻落实,对此,任何国家概莫能外。因此,世界贸易组织在审议每一个主权国家的加入申请并作出接纳决定时,必须且只能根据世界贸易组织协定的有关规定,不应该因为其经济发展水平、地理位置、社会制度、文化传统甚至政治方面的差异而对其施加另外的苛刻条件,否则,不仅侵犯申请国主权平等的习惯国际法权利,而且完全违背世界贸易组织所谋求的全球性贸易体系的宗旨。当前,如何对待中国这样一个具有独特文化传统的发展中过渡经济国家的加入申请,就是世界贸易组织是否真正愿意忍痛摒弃关贸总协定“富国俱乐部”“桂冠”的第一次严峻考验。历史将证明,中国必将成为世界贸易组织成员国。因此,研究世界贸易组织争端解决机制和我国对该机制的对策,不仅在理论上十分重要,而且在实践方面也是非常迫切的。

本书是作者在1995年提交的博士学位论文的基础上经过反复修改增补而完成的国内第一部研究世界贸易组织争端解决机制的著作。全书共六章:第一章着重对关贸总协定争端解决制度进行法律分析;第二章对关贸总协定争端解决机制进行实证分析;第三章是对世界贸易组织争端解决机制的法律分析;第四章是对世界贸易组织争端解决机制的实证研究;第五章分析世界贸易组织争端解决机制的性质与特点;第六章论述我国对世界贸易组织争端解决机制的宏观大略和具体战术。

本书以和平解决国际贸易争端制度从关贸总协定到世界贸易组织的演变为轴线,采用综合比较与分析论述相结合的方法,对世界贸易组织争端解决机制的法律与实践进行了深刻的剖析和透视:不仅总结了世界贸易组织争端解决机制对关贸总协定制度的许多重要发展,而且还揭示了世界贸易组织争端解决机制的若干主要特性。本书不仅提出了我国对世界贸易组织争端解决机制的主要对策,而且比较系统全面地收入了作者所译的1947年关贸总协定和世界贸易组织的争端解决机制的法规资料。

本书资料截止 1997 年 5 月底。

作者希望本书的出版,能有助于促进我国各界认识、理解、研究和利用世界贸易组织争端解决机制。书中不妥及错误之处,恳请读者批评指正。

余敏友

1997 年 6 月于武汉大学法学院

序

1995年1月1日成立的世界贸易组织,是冷战终结后在国际新旧格局转换期间出现的第一个全球性国际组织。它不仅使50年以前国际社会试图创建一个普遍性国际贸易组织的梦想得以实现,而且进一步总结和发展了这50年来人类通过国际法和国际组织来调控世界贸易活动的各种制度,特别是和平解决国际贸易争端的制度。在第二次世界大战之后,和平解决国际争端的国际法制度取得了长足的进步,而联合国的和平解决国际政治争端制度、《联合国海洋法公约》的和平解决国际海洋争端制度与世界贸易组织的和平解决国际贸易争端制度,则可以说是三个极为重要的标志。其中,世界贸易组织的争端解决机制乃是最新的一种和平解决国际争端的制度。迄今为止,国内外有关和平解决国际争端的研究呈现如下特点:从一般国际法角度研究者较多,从国际组织法角度研究者较少,而结合一般国际法与国际组织法角度研究者更少;就上述三种制度而言,研究联合国和平解决国际争端制度的著作较多,研究海洋法公约和平解决争端制度的著作较少,而专门系统地研究世界贸易组织和平解决争端制度的著作则几乎还没有。因此,对世界贸易组织争端解决机制这一新领域进行深入而系统的研究,不仅在理论上十分重要,而且在实践方面也是非常迫切的。

本书作者余敏友博士,以和平解决国际贸易争端制度从关贸总协定到世界贸易组织的演变为轴线,广泛采用综合比较与分析论述相结合的方法,从法律与实践角度对世界贸易组织争端解决机制进行了深刻的解剖和透视:不仅总结了世界贸易组织争端解

决机制对关贸总协定制度的许多重要发展,而且还揭示了世界贸易组织争端解决机制的若干主要特性。

第一,世界贸易组织争端解决机制,是在关贸总协定 40 余年试验的基础上,根据国际贸易关系的新发展而创立的一种崭新的制度。而且,从时间上看,它也是现代国际法中最新的一种和平解决国际争端的制度。

第二,世界贸易组织争端解决机制,是现代普遍性国际经济组织中独特的一种争端解决制度。作者指出,世界贸易组织争端解决机制,把传统的协商、谈判、调停、斡旋、调解、仲裁与普遍性国际经济组织所奉行的政治决策机构处理争端的方法有机地结合在一起,不仅吸收了关贸总协定、世界银行集团和国际货币基金组织的有益经验,而且还根据国际贸易关系的新发展,形成了自己具有特色的争端解决机制。它以争端解决当事方自愿达成相互满意的解决办法为首要目标,以专家小组调解为中心,以争端解决机构审议、批准专家小组或常设上诉机构的建议或裁定为常规,以在特殊情况下由争端解决机构授权和监控报复为最后手段。它既有争端解决的外交方法特征,又有很强的司法裁判色彩,同时还有普遍性国际经济组织以全体成员组成之政治机构对争端作最终决定的特点。从整体上看,世界贸易组织争端解决机制,是一种新的、独特的、组织化的和平解决国际贸易争端的制度。从实质上看,这种争端解决机制,是与世界贸易组织这个国家间组织所管理的各项多边贸易协定的对等、互利、平衡、有序的内在要求休戚相关的。

第三,世界贸易组织争端解决机制,涉及面十分广泛,内容非常复杂,用作者的话说:“它是一个迷宫。”各国政府及学者均从不同角度对其性质提出不同看法。不少人认为,世界贸易组织争端解决机制仍是一种政治主导型的偏于外交色彩的和平解决争端制度;也有不少人认为,它是一种迈向“世界贸易法院”征途中的一种准司法性的争端解决制度。实际上,围绕其性质的争论,不仅关系到科学地探讨如何处理多边贸易体制中权力政治与法律调控的复

杂关系的理论问题,而且也涉及在一个相互依存和变化多端的国际贸易领域各主权国家如何善意有效地利用国际法和国际组织预防和消除国际贸易争端的现实问题。因此,世界贸易组织争端解决机制,实质上是一个涉及政治与经济、文化与法律、理论与实践、理想与现实等诸多因素的极为复杂的和平解决国际贸易争端的制度。

第四,作者指出,与其他国际争端解决制度相比较,世界贸易组织的争端解决机制可能是世界上最富实用性的一种制度。其前身——关贸总协定——的争端解决机制,是目前世界上保持最高成功记录的一种和平解决国际争端的制度。据不完全统计,关贸总协定机制历年来所解决的争端已达200多件,而世界贸易组织自1995年1月1日成立至今,即已受理了几十起案件,其中,举世瞩目的美日豪华汽车贸易争端,在长达22个月双边谈判毫无所获之后,日美双方即将其诉诸世界贸易组织。在世界贸易组织争端解决机制所提供的磋商程序中,美日双方终于在1995年6月28日达成了协议。虽然美国的单方面报复威胁对于此次磋商有重大影响,但毕竟是世界贸易组织争端解决机制最终帮助美日走出对峙与僵局而选择了妥协与合作,避免了一场严重的贸易战。

基于对世界贸易组织争端解决制度的分析,作者还提出了我国在加入世界贸易组织后如何利用该争端解决机制的对策与建议。这些建议,无疑将有助于我国借助世界贸易组织争端解决机制化解各种贸易纠纷,从而维护我国的合法权益。

综观全书,材料新颖,立论稳妥,不乏独到的新颖见解,具有重要的学术价值和宝贵的实用意义。本书作为我国第一部研究世界贸易组织争端解决机制的专著,不仅是对世界贸易组织的开拓性科研成果,而且标志着我国对国际组织法的系列研究已进入了一个新的层次,是对国际法研究工作的一项贡献。

本书作者,是一位年轻的国际法学者,自1983年以来,一直以国际组织法为重点,学习与研究现代国际法。在多年的教学和科研

过程中，他曾在国内外发表一系列有关国际法的论文；并于1990年至1994年由国家教委选派以联合培养博士生的身份赴澳大利亚墨尔本大学法学院从事国际经济组织法的学习与研究。本书是作者在其1995年提交的博士论文的基础上经过反复修改、补充而完成的学术专著。在作者攻读国际法学位期间，我先后担任其硕士生和博士生导师，故在本书出版之际，谨志数语，以为序。

梁 西

1997年6月于武汉大学法学院

目 录

第一章 关贸总协定争端解决机制——法律分析	(1)
第一节 关贸总协定争端解决机制的法律基础	(2)
第二节 关贸总协定争端解决机制概述	(5)
第三节 关贸总协定争端解决一般程序	(6)
一、总协定争端解决一般程序的基本构成	(6)
二、总协定争端解决一般程序的适用范围	(40)
第四节 关贸总协定解决争端的特别程序	(56)
一、受理发展中缔约国对发达缔约国投诉的特别程序	(56)
二、东京回合非关税壁垒协定中的特殊解决争端程序	(59)
第五节 总协定争端解决机制中一般程序与特殊程序的冲突问题	(62)
第六节 关贸总协定争端解决机制的主要特点	(63)
第二章 关贸总协定争端解决机制的主要成就与问题——实证分析	(85)
第一节 关贸总协定争端解决机制的主要成就	(85)
一、解决争端	(85)
二、维护和发展以总协定为核心的多边贸易体制	(89)
第二节 关贸总协定争端解决活动中的主要问题	(93)
一、整个程序缺乏统一性	(93)
二、拖延阻挠	(97)
三、实体法规范的混乱	(103)
四、围绕争端解决机制的政策分歧	(104)

第三节 简短的结论·····	(113)
第三章 世界贸易组织争端解决机制——法律分析·····	(122)
第一节 引言·····	(122)
第二节 世界贸易组织争端解决机制剖析·····	(123)
一、适用范围·····	(123)
二、管理机构·····	(135)
三、一般原则·····	(136)
四、基本程序·····	(141)
五、特别程序·····	(165)
六、小结·····	(169)
第三节 世界贸易组织争端解决机制对 1947 年总协定 争端解决机制的主要发展·····	(175)
一、世界贸易组织争端解决机制是一种统一的国际贸易争端 解决制度·····	(175)
二、世界贸易组织争端解决机制是成员国解决政府间贸易争 端的强制性排他合法渠道·····	(176)
三、世界贸易组织争端解决机制是一种偏重法律方法的国际 争端解决机制·····	(177)
第四章 世界贸易组织争端解决机制的运作 ——实证分析·····	(186)
第一节 概述·····	(186)
第二节 美日汽车贸易争端·····	(187)
一、日本要求紧急磋商·····	(187)
二、美国指控日本不开放汽车市场·····	(188)
三、世界贸易组织其他成员的反应·····	(189)
四、世界贸易组织鞭策美日达成解决汽车贸易 争端的协议·····	(190)
五、评论·····	(192)
第三节 委内瑞拉与巴西诉美国精炼汽油和常规汽油标	

准案	(194)
一、概 述	(194)
二、双边协商失败,诉诸专家小组	(194)
三、专家小组审查	(196)
四、美国对专家小组报告不服,请求上诉机构复核	(200)
五、争端解决机构通过上诉机构报告及其所更改的专家小组 报告,监督实施决定	(201)
六、评 论	(203)
第四节 小 结	(204)
第五章 世界贸易组织争端解决机制的性质与特点	(208)
第一节 世界贸易组织争端解决机制的性质	(208)
第二节 国际组织争端解决机制的共性	(209)
一、国际组织法上的国际争端的概念及类型	(209)
二、国际组织法上的国际争端的主要特征	(211)
三、国际组织争端解决机制的主要特点	(212)
第三节 世界贸易组织争端解决机制的若干特性	(230)
第四节 小 结	(233)
第六章 我国对世界贸易组织争端解决机制的对策	(237)
第一节 我国解决政府间贸易争端的实践	(237)
第二节 我国对世界贸易组织争端解决机制的对策	(239)
 附件一 《1947 年关贸总协定争端解决规则和程序:法规 材料汇编》	 (243)
附件二 《世界贸易组织争端解决程序:法律文件汇编》 (The WTO Dispute Settlement Procedures; A Collection of the Legal Texts)	 (292)
主要参考书目	(373)
后 记	(382)

第一章 关贸总协定争端解决机制

——法律分析

1995年1月1日《关贸总协定乌拉圭回合多边贸易谈判最后文件》(下称《乌拉圭回合最后文件》)的生效,和1995年12月31日以世界贸易组织为核心的世界多边贸易体制对以1947年关贸总协定(下称总协定或1947年总协定)为中心的多边贸易制度的取代,充分表明:世界贸易组织争端解决机制业已完全取代了总协定争端解决机制。虽然1947年关贸总协定争端解决机制作为一个整体,在法律上并未包括在《世界贸易组织协定》的组成部分中,但是,《世界贸易组织争端解决规则及程序的谅解》第3条第1款规定,“各成员国确认,遵守在此以前根据1947年关贸总协定第22条和第23条及其进一步修订和完善的各项规则及程序所适用的争端管理的各项原则。”这一规定具有重大意义。第一,它确立了世界贸易组织争端解决机制与1947年总协定争端解决制度的历史联系;第二,1947年总协定在其第22条和23条基础上数年来所形成和建立的争端解决实践或惯例,特别是在这两条基础上形成的各种复杂程序和有关各方权利义务的规则,仍将具有重大价值。此外,《世界贸易组织协定》第16条第1款规定:“除本协定或各多边贸易协定另有规定外,世界贸易组织得受1947年关贸总协定缔约国全体和在1947年关贸总协定框架内设立各机构所遵循的决定、程序和习惯作法的指导。”

因此,本章旨在从法律角度系统地考察1947年关贸总协定争端解决制度,以便促进和加深对世界贸易组织争端解决机制的理

解。

第一节 关贸总协定争端解决 机制的法律基础

虽然有人(如 Petersmann)认为总协定第 23 条是总协定争端解决机制的核心基石,但普遍认为总协定第 22 条和第 23 条(特别是第 23 条)是总协定争端解决机制的主要规则(primary rules)和最重要的法律基础。

从总协定的拟定和缔结历史来看,总协定第 22 条和第 23 条出自于 1946 年美国提出的国际贸易组织宪章草案(U. S. Draft International Trade Organization Charter)。当时,美国认为,未来的国际贸易组织的职能应包括:解释宪章(Charter)条文、与会员国就争端进行协商并为此类争端提供解决机制⁽¹⁾。美国 1946 年《国际贸易组织宪章草案》包括了就“利益的丧失或损害”情况进行协商并撤回利益的规定⁽²⁾。这些规定后来作为单独一章被编入《日内瓦国际贸易组织宪章草案》。日内瓦草案确定了一种三步解决争端的程序,即:第一,当事方之间的协商;第二,提请国际贸易组织解决(包括仲裁的可能性);第三,提交国际法院审理⁽³⁾。1946 年《国际贸易组织宪章草案》协商条款的简化本后来成了关贸总协定第 22 条。关贸总协定第 23 条来自日内瓦草案的第二、三部分,但作了一些修改。所有涉及提交国际贸易组织的规定改为提交缔约国全体,而提交仲裁和国际法院的规定则一起被删掉了。

自从关贸总协定 1948 年 1 月 1 日开始临时适用以来,总协定第 22 条和第 23 条只修订过一次。1955 年第 9 次缔约国全体会议对这两条作了修订。第 22 条增加了“如双边协商没有产生满意结果,经一缔约国请求,缔约国全体可与另一缔约国或几个缔约国进行协商”的规定⁽⁴⁾。而第 23 条的修订则只是针对一个不重要的技术性问题的。1957 年 10 月 7 日这些修正条款正式生效⁽⁵⁾。

关贸总协定第 22 条规定(协商):

“1. 当一缔约国对影响本协定执行的任何事项向另一缔约国提出要求时,另一缔约国应给予同情的考虑,并应给予适当的机会进行协商。

2. 经一缔约国请求,缔约国全体对经本条第 1 款协商但未达成圆满结论的任何事项,可与另一缔约国或另几个缔约国进行协商。”

总协定第 23 条规定(利益的丧失或损害):

“1. 如任一缔约国认为,由于

(甲)另一缔约国未履行其依本协定承担的义务,或

(乙)另一缔约国采取的无论是否与本协定抵触的任何措施,或

(丙)任何其他情况的存在,使它根据本协定直接或间接享受的利益正在丧失或受到损害,或者阻碍本协定所规定目标的实现,则该缔约国为了使该问题能得到满意的调整,可以向其认为有关的其他一个或数个缔约国提出书面请求或建议。任何有关缔约国对提出的请求或建议应给予同情的考虑。

2. 如有关缔约国之间在合理期限内尚不能达成满意的调整办法,或者困难属于第一款(丙)项所述类型,则该问题可以提交缔约国全体处理。缔约国全体对此应立即进行调查,并应向其认为有关的各缔约国提出适当建议或者酌情对该问题作出裁决。缔约国全体如认为必要,可以与各缔约国、联合国经社理事会和任何政府间机构进行协商。如缔约国全体认为情况严重足以构成其在该情况下决定授权一个或数个缔约国中止实施本协定规定的对其他一个或数个缔约国的减让或其他义务的充分理由,则它可以作此种授权。如对任一缔约国的减让或其他义务的実施事实上已中止,则该缔约国在此项行动采取后的 60 天内,应自由决定书面通知缔约国全体执行秘书长(即总干事)其退出本协定的意愿,该退出应在秘书长收到通知书之日后的第 60 天正式生效。”

在总协定实践中,在这些主要规则的基础上,一系列次要规则先是以惯例的方式而后通过总协定有关机构的正式决定形成和发展起来了。关贸总协定争端解决规则与程序的法规文件具体包括下列各项:

(一)第 22 条和 23 条的解释文件

1. 1958 年 11 月 10 日缔约国全体《关于第 22 条中影响若干缔约国利益的程序》;

2. 1966 年 5 月 4 日缔约国全体《第 23 条程序》;

3. 1979 年 11 月 18 日缔约国全体《关于通知、协商、争端解决和监督的谅解》及附件《关于总协定争端解决方面(第 23 条第 2 款)习惯做法的公认叙述》;

4. 1982 年 11 月 29 日《部长会议宣言》中的关于“争端解决程序”部分;

5. 1984 年 11 月 30 日第 40 届缔约国全体《就争端解决程序采取行动的决议》;

6. 1989 年 4 月 12 日缔约国全体《关贸总协定争端解决规则及程序的改进措施决定》^[6];

7. 1994 年 2 月 22 日缔约国全体关于延长 1989 年 4 月 12 日缔约国全体《〈关贸总协定争端解决规则及程序的改进措施决定〉的决定》。

(二)1979 年东京回合规定了各自专门的争端解决程序的诸边协定

1. 1979 年《贸易的技术壁垒协定》第 14 条、附件 2 和 3;

2. 1979 年《政府采购协定》第 7 条第 6 至 14 款;

3. 1979 年《关于解释和适用关贸总协定第 6 条、第 16 条和第 23 条的协定》第 12、13、17 和 18 条;

4. 1979 年《国际奶制品安排》第 4 条第 5、6 款;

5. 1979 年《关于实施关贸总协定第 7 条的协定》第 19、20 条和附件三;

6. 1979 年《进口许可证程序协定》第 4 条;
7. 1979 年《民用航空器贸易协定》第 8 条;
8. 1979 年《关于实施关贸总协定第 6 条的协定》第 15 条。

在上述法规文件中,1966 年 5 月 4 日缔约国全体通过的《第 23 条程序》第一次确立了发展中缔约国解决争端的特别程序规则。1979 年东京回合所形成的文件首次对总协定争端解决的核心程序进行了系统化的编纂,但也留下了争端解决程序分散化的问题。虽然,在法律上,它们标志着总协定争端解决机制的形成,但也为总协定提出了新的任务。因为,一方面,在此基础上,总协定形成了一般争端解决制度;另一方面,1979 年东京回合产生的大多数协定又规定了各自专门的争端解决程序。为此,东京回合后,总协定有关机构在争端解决方面采取行动产生了上述有关文件,特别是 1989 年的《争端解决规则及程序的改进措施决定》。这些文件进一步巩固和加强了关贸总协定争端解决制度的法律基础。

第二节 关贸总协定争端解决机制概述

在有些国际经济组织章程或其他协定中,对于争端解决之类内容的条文甚至不愿赋予“争端解决”的名称,而是以“协商”、“丧失与损害”、“一般磋商与投诉程序”之类的标题出现。可以说,关贸总协定就是这方面一个较有代表性的典型。一般认为,关贸总协定并没有统一的争端解决程序,其争端解决机制是一种由各种零碎分散的部分拼凑起来的⁽⁷⁾。关贸总协定在 40 多年的实践中逐渐形成和发展起来的争端解决机制,不仅为绝大多数缔约国广泛使用,而且对总协定从多边短期协议向世界贸易长期协定及组织化法律框架的演变发挥了一种“动力整合器”(a dynamic “integrating motor”)的作用⁽⁸⁾。

总协定争端解决机制明确承认总协定内多种争端解决手段的可能性,如双边和多边协商、斡旋、调解、工作组、专家小组、其他双

方同意的办法和理事会决定等。总协定实践表明,在争端解决过程中,缔约国也可以采用其他解决手段,如主席裁决^[9]、独立专家组调查^[10]、总协定专家小组直接向争端当事各方提供他们认为有约束力的咨询意见^[11]和争端当事各方请求产生约束力裁决的仲裁^[12]等。在有些条款中,总协定进一步规定了在一定条件下利用国内司法审查的可能性^[13]。缔约国全体在其决定中还表明,缔约国之间双边谈判所达成的协议的争端解决范围要受总协定多边法律体系的制约^[14]。最后,总协定还赋予欠发达缔约国在争端解决程序方面的优惠权利,且在此基础上逐渐产生了处理发达缔约国与欠发达缔约国争端的特别制度。下文首先分析总协定争端解决的一般程序,然后研究特殊程序。

第三节 关贸总协定争端解决一般程序

一、总协定争端解决一般程序的基本构成

(一)协商

在关贸总协定中,大约有 20 多个条文要求缔约国就特别情况下实行的限制性贸易措施进行协商,如第 2 条第 5 款、第 6 条第 7 款、第 7 条第 1 款、第 8 条第 2 款、第 9 条第 6 款、第 12 条第 4 款、第 13 条第 4 款、第 16 条第 4 款、第 18 条第 7、12、16、21 和 22 款、第 19 条第 2 款、第 22 条、第 23 条、第 24 条第 7 款、第 25 条第 1 款、第 27 条、第 28 条第 1 和 4 款与第 37 条第 2 款^[15]。但是,其中在程序方面对协商作了一般规定的只有总协定第 22 条和第 23 条第 1 款。后来在这两条的基础上通过有关机构决定的解释与补充,总协定逐渐形成了协商的具体规则。下文首先分析第 22 条所规定的协商,接着简述第 23 条第 1 款所规定的协商,而后总结总协定实践所形成的具体协商规则,最后对协商在总协定争端解决机制中的地位与作用作一简要评论。