

“世贸组织裁决的国内执行”专题研讨会综述

胡建国 杨梦莎*

摘要：为了迎接世界贸易组织（WTO）成立二十周年，“世贸组织裁决的国内执行”专题研讨会于2014年7月4日在南开大学举行。本次会议围绕“世贸组织裁决的国内执行问题”，分别从WTO裁决执行的基本理论问题以及美国、欧盟和中国执行WTO裁决的理论与实践等几个方面展开了热烈的学术交流和讨论。

关键词：WTO 裁决 国内执行 美国 欧盟 中国

2015年1月1日，世界贸易组织（WTO）将迎来二十周岁生日。为迎接WTO成立二十周年，国内举办了系列学术活动。2014年7月4日，由南开大学法学院主办、天津市法学会国际经济法学分会协办的“世贸组织裁决的国内执行”专题研讨会在南开大学隆重举行。中国社会科学院、北京大学、武汉大学、南开大学、吉林大学、中国政法大学等全国著名高校和研究机构长期从事世贸组织法研究的专家，商务部条约法律司、贸易救济调查局和国务院法制办工商商事法制司负责WTO争端解决工作的官员，天津市第二中级人民法院、锦天城律师事务所等从事法律实务工作的法官、律师，共计60余名专家学者参加了研讨会。

围绕会议主题，本次研讨会就WTO裁决执行的基本理论以及美国、欧盟和中国执行WTO裁决的理论和实践等问题展开了深入研讨。与会专家认为，本次会议的主题是中国改革开放过程中一个非常具有理论和现实意义的问题，也是一个高度综合性的、涵盖了各个层面的高度复杂的问题。现将本次会议的主要观点综述如下。

一 WTO 裁决执行的基本理论问题

（一）WTO 裁决及 WTO 裁决执行的性质

关于WTO裁决及WTO裁决执行的性质，与会专家学者存在如下不同观点：

第一，认为WTO裁决是国际法庭的判决，不是国际条约。持此观点的学者认为，国际条约义务是普遍适用的，可以不断循环适用、具有普遍适用效力。而国际法庭判决仅具有个案效力。

* 胡建国，法学博士，南开大学法学院讲师；杨梦莎，南开大学法学院2014级国际法博士研究生。作者感谢7月4日参加会议的各位领导和专家。综述如有遗漏或错误，敬请谅解。南开大学法学院研究生荣誉、崔钰、郑佩璿，南开大学经管法试点班本科生于琛，南开大学滨海学院教师辛芳对于本综述亦有贡献，在此表示感谢。本文受到2014年国家社科基金青年项目“世贸组织裁决的国内执行问题研究”（项目批准号：14CFX081）的资助。

国际法庭的判决对涉案当事国具有确定的约束力，败诉方应当执行，这是一项习惯国际法规则。

第二，认为WTO裁决构成WTO协定的附属部分，其性质为WTO缔约方的合意。一些学者认为，WTO协定本身是缔约方全体的合意，并且WTO裁决是基于缔约方无法通过磋商达成合意解决争议而启动的。表面上看WTO争端解决机制属于一种准司法体制，但本质上WTO裁决是通过“建议”方式表达的缔约方合意。WTO裁决的通过应当交由缔约方全体表决，在缔约方内部再次形成合意。因而WTO裁决本质上表现为专家组或上诉机构对涉案成员方的“建议”。这种“建议”在违反之诉中表现为撤销违法措施恢复原状，在“非违反之诉”和“情势之诉”中表现为利益再平衡，回归缔约方缔结WTO协定时预期。因而WTO裁决并未设定新的义务，依然是WTO协定框架下的义务。

第三，认为WTO裁决创设了国家责任法意义上的次级义务，WTO裁决国内执行的实质是继续履行国际义务。WTO裁决执行是国际义务履行的延续。根据联合国国际法委员会《国家责任条款草案》，国家不法行为的救济方式分为首要救济和补救，前者要求停止国际不当行为、保证不得再犯，后者包括对国际不当行为造成的损失恢复原状、赔偿、赔礼道歉。WTO体制下基本且唯一的救济方式就是使违反措施符合WTO协定，属于国家责任法意义上的“停止国际不当行为”。基于此，该学者得出了三个结论：（1）WTO裁决国内执行的实质是继续履行WTO义务，这不同于国际商事仲裁裁决或者国际投资仲裁裁决的承认与执行。（2）可以从关于国际法国内实施的转化和并入角度思考WTO裁决的国内执行问题。（3）关于执行WTO裁决的立场，尽管《关于争端解决规则与程序的谅解》（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes，简称DSU）要求最终必须执行，但从理论上讲，由于WTO裁决国内执行的实质是继续履行WTO义务，WTO裁决执行的目标因此也取决于WTO义务本身的性质和特性。基于此，该学者提出了“WTO义务双边性质论+WTO合同不完备性理论+有效违约理论”的分析模式，并且认为WTO义务是双边性质的，WTO合同规定的大多数义务是完备的，因此原则上应该执行WTO裁决，仅在非常例外的情况下允许以补偿或报复方式替代WTO裁决的执行。

（二）WTO裁决及WTO裁决执行的特点

关于WTO裁决的特点，学者们认为WTO争端解决机制的建议或裁决的最大特点是，其是一种抽象的表达，专家组或上诉机构仅指出败诉方违反哪一具体的WTO协定规定，而并不对执行方式作出裁决。即将如何执行的问题交给败诉方。这种规定也为WTO裁决国内执行提供了裁量空间和不确定性。有学者认为WTO裁决这一特点恰恰是WTO裁决执行难的制度土壤。

关于WTO裁决执行的特点，有学者强调其多边与单边互动博弈性质。通过对WTO裁决执行情况的静态和动态观察，有学者认为，从静态来看，WTO裁决的执行情况还是不错的；从动态观察，WTO裁决执行构成了一幅多边与单边相互博弈的画面。该学者进一步分析了多边与单边博弈的原因：（1）WTO各成员在裁决执行方式、怎么执行、执行合理期限（合理期限主要考虑败诉方法律所规定的时限）、合理利用执行审查程序和妥善利用贸易报复机制方面都有较大的空间。（2）WTO各成员在最大限度地维护自身利益与维护多边贸易体系的稳定性方面有一个平衡的考虑。（3）WTO规则是一个妥协性的规则，更多考虑共性，没有很好体现差别性。WTO裁决

是必须执行的。但从单个成员角度看，有些 WTO 裁决未必一定合理，所以会有单边的考虑。(4) WTO 规则并非完美无缺，有些规则比较模糊，解释这些规则的 WTO 裁决往往也比较模糊，单边与多边的互动本身就在塑造更为明晰的 WTO 规则。

另有学者认为，WTO 裁决国内效力及国内执行主要应围绕三个问题或三组关系展开：(1) 主动实施与被动实施的关系；(2) 公共执行与私人执行的关系；(3) WTO 裁决执行是以国家或政府权力为中心还是以个人权利为中心。

此外，学者们还强调：(1) 需要从 WTO 裁决与国际法院判决、安理会决议国内执行的比较视角展开研究；(2) 需要区分 WTO 条约与 WTO 裁决的国内执行，研究二者的共性和差异性。

二 美国执行 WTO 裁决的理论和实践问题

(一) 美国执行 WTO 裁决的基本立场

大多数专家形成共识，认为总体上看美国比较积极地执行 WTO 裁决，但美国在执行 WTO 裁决时会平衡国内利益，在 WTO 裁决涉及重大国内利益时，美国会采取拖延或瑕疵执行甚至不执行。但另外一些专家认为美国执行 WTO 裁决并不理想，表面上美国公正地执行 WTO 裁决，但实际上其是功利的，仍将美国国内利益放在首位。1994 年 12 月制定的《乌拉圭回合协定法》(The Uruguay Round Agreements Act of 1994) 明确规定，WTO 协定与美国法发生冲突时美国法优先，WTO 协定与美国法律不一致的视为无效。即是否执行 WTO 裁决完全由美国相关部门决定，并没有直接执行效力。从立法层面将 WTO 协定效力置于国内法之下，导致当 WTO 裁决与美国国内法不一致时美国将不执行。一些学者引用国际政治学概念将美国执行 WTO 裁决立场称之为“双层博弈”，即在国内政治和国际政治之间形成互动关系，在国际层面上争取国家利益，在国内也要说服选民。

(二) 美国执行 WTO 裁决的国内机制

关于美国执行 WTO 裁决的内部机制，学者们重点分析了《乌拉圭回合协定法》第 123 节和第 129 节。这两节分别规定了涉及联邦法和州法、行政机关规章以及贸易救济措施三类不同措施的 WTO 裁决的执行程序和执行机制。学者们强调美国执行 WTO 裁决的国内机制的如下特点：第一，执行 WTO 裁决有一个启动机构，也就是美国贸易代表办公室 (Office of the United States Trade Representative, 简称 USTR)。第二，执行涉及任何类型措施的 WTO 裁决都有国会专门委员会的干预，行政机关与国会相关机构需要保持一定的沟通。这使美国在执行 WTO 裁决的过程中可以考虑国家的利益、产业的利益甚至是选民的利益。美国国会在其国内贸易措施或其他措施起到了一个很好的屏障作用。美国国会的存在实际上也给美国政府在 WTO 执行方面增加了一个谈判砝码，同时也可部分抵消不执行对其声誉的不利影响。第三，WTO 裁决在美国不仅没有直接执行的效力，而且对于“是否执行 WTO 裁决”本身，美国国内法完全交由相关部门自己决定，并非强制性地要求必须执行。

三 欧盟执行 WTO 裁决的理论和实践问题

(一) 欧盟执行 WTO 裁决的基本立场

关于欧盟执行 WTO 裁决的立场或政策,有学者总结了三个方面:第一,由于欧盟是一个国家联盟且原生于一种多边体制,因此欧盟是多边贸易体制的主要参与者和支持者,对多边贸易体制具有一个内生的信念,因而其是支持 WTO 和 WTO 裁决本身的,不会恶意不执行 WTO 裁决。第二,欧盟在执行 WTO 裁决的过程中除需要整体维护欧盟的利益(例如欧盟的传统价值观)外,还需要平衡欧盟与成员国之间的利益关系,欧盟执行荷尔蒙案和香蕉案 WTO 裁决的经历就是典型例证。第三,避免遭受其他 WTO 成员的报复是欧盟执行 WTO 裁决的一个重要理念和目标。此外,欧洲议会和欧盟理事会最近通过了《国际贸易规则执行条例》,^①旨在督促 WTO 被诉成员执行 WTO 裁决。这实际上也再次反映了欧盟支持多边贸易体制的立场。该学者强调,最好的、良好的执行是我们对 WTO 多边贸易体制和国际贸易规则最好的尊重,这点上我们与欧盟有着共同语言。

(二) 欧盟执行 WTO 裁决的内部机制

关于欧盟执行 WTO 裁决的内部机制,学者们重点分析了欧盟执行贸易救济裁决的基本立法第 1515/2001 号条例^②以及 2014 年 5 月 28 日欧盟委员会公布的关于执行 WTO 裁决的一个编撰文件。^③此外,2014 年 1 月 21 日欧盟委员会新颁布的第 347/2014 号条例——《关于共同贸易政策下采取部分措施相关程序修订条例》,^④重新调整了欧盟内部的权力机构,对不同贸易政策项下的决策机制进行了改变,对第 1515/2001 号条例也产生了影响。最为突出的是投票机制,现在采取有效多数表决机制,其后果是在涉及贸易救济裁决执行再调查做出裁决的时候,会受到大国的影响。有学者指出,欧盟在执行 WTO 裁决透明度方面不如美国,所以在欧盟网站上找不到欧盟执行相关案件的情况。

-
- ① Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules and amending Council Regulation (EC) No 3286/94 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, L189/50, *Official Journal of the European Union*, 27. 6. 2014.
 - ② Council Regulation (EC) No 1515/2001 of 23 July 2001 on the measures that may be taken by the Community following a report adopted by the WTO Dispute Settlement Body concerning anti-dumping and anti-subsidy matters, L 201/10, *Official Journal of the European Communities*, 26. 7. 2001.
 - ③ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the measures that the Union may take following a report adopted by the WTO Dispute Settlement Body concerning anti-dumping and anti-subsidy matters (codification), European Commission, Brussels, 28. 5. 2014, COM (2014) 317 final, 2014/0163 (COD).
 - ④ Regulation (EU) No 37/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2014 amending certain regulations relating to the common commercial policy as regards the procedures for the adoption of certain measures, L18/1, *Official Journal of the European Union*, 21. 1. 2014.

四 中国执行 WTO 裁决的理论与实践问题

我国对于执行 WTO 裁决应采取何种立场？具体执行 WTO 裁决时应考虑哪些因素？是否需要以及如何完善我国执行 WTO 裁决的国内机制？学者们对这些问题展开了激烈争论，主要观点概述如下：

（一）中国执行 WTO 裁决的基本立场

大多数学者认为，我国应积极、善意履行 WTO 裁决。从宏观角度看，WTO 裁决的执行对国内政策空间和国家主权造成了挤压。但总体上看，WTO 裁决对中国改革、产业结构调整是积极的、有利的，我国是 WTO 机制的受益方。因而我国应当自觉维护 WTO 的尊严和权威。在执行 WTO 裁决方面，我国总体上情况良好，并从初期简单撤销违反措施的执行方式转向加强制度化建设。但有一些案子我国也面临执行困难的问题，可能存在“表面一致”问题。一些国外学者认为中国近些年执行 WTO 裁决存在“纸上遵守”（Paper Compliance）的情况，即中国虽然在执行方面做了很多努力，但相当一部分案件还未执行。从微观角度看，涉及到具体案件裁决与我国国家利益相违背或裁决存在错误时，我国应否执行也是一个值得探讨的问题。一些学者认为在此种情况下，我国应当借鉴美欧的执行经验，一方面维护大国形象变通地“表面”执行裁决，一方面维护我国国家利益。还有一些学者指出，在 WTO 裁决存在明显错误或相互矛盾时，应当尽量维持原有措施，并积极维护我国企业的权益。

（二）中国执行 WTO 裁决的考量因素

关于中国执行 WTO 裁决需要考虑的因素，学者们提出了以下几点建议：（1）善意履行国际条约义务，因为 WTO 协定毕竟是一个国际条约；（2）WTO 裁决对中国改革方面的影响是积极还是消极的；（3）WTO 裁决是否适应中国当前发展阶段。总之，需要根据个案情况进行综合评估，做出既符合国家利益最大化，同时又不违反 WTO 规则且其他成员也有类似做法的执行选择。

学者们认为：（1）加入 WTO 以来我国是受益方；（2）加入 WTO 对中国的法制建设贡献巨大；（3）DSB 裁决对中国改革开放的影响是积极的。WTO 裁决因此应当得到很好的执行。

有学者以三个实例说明了执行 WTO 裁决或和解协议对我国法制建设、国内改革的影响：（1）金融信息服务案。美国、欧盟和加拿大在该案中质疑新华社既当“运动员”又当“裁判员”。2009 年国务院新闻办公室与商务部、国家工商行政管理总局联合发布《外国机构在中国境内提供金融信息服务管理规定》，明确国务院新闻办公室为金融信息服务的监管主体，从法律上理顺了管理体制，同时又使此种管理更加有效、有序和合法。（2）“名牌产品”出口补贴案。这个案件使中央和地方机关充分意识到出口补贴这道 WTO 规则“红线”，并调整贸易促进政策和方法。（3）稀土案。该案使各个部委、民众和舆论界认识到，我们已经逐渐从纯粹地、片面地主张自然资源主权的民族主义倾向转向认识到真正的自由贸易对一个国家的重要影响。WTO 规则并未否定国家的自然资源主权，而是仅仅禁止以违反 WTO 规则的方式进行管理。另有学者提到中美“双反”案对于国企改革、利率改革的潜在影响。

(三) 中国执行 WTO 裁决的国内机制

目前,我国仅为应对美国诉中国取向电工钢案争端解决机构(DSB)裁决的执行而制定了《执行世界贸易组织贸易救济争端裁决暂行规则》(以下简称《暂行规则》),但该规定立法层级较低、规定简短、适用范围狭窄(仅适用于“两反一保”WTO裁决)。关于中国是否需要以及如何构建执行WTO裁决的统一国内机制,学者们展开了激烈争论。

关于中国是否需要构建执行WTO裁决的统一国内机制,大多数学者持赞同态度,其理由主要包括:(1)WTO裁决执行行为需要规范化、制度化;(2)可以为我国执行WTO裁决提供缓冲机制;(3)《暂行规则》尚存在一些不足之处。部分学者认为,我国执行WTO裁决可以建立在现行国内法律体系基础上,不需要作出颠覆性的举动,没有必要打破现有的制度体系来建立一个新的体系。另有学者强调建立统一执行机制可能面临的困难。

关于中国如何完善执行WTO裁决的国内机制,学者们提出的建议包括以下几点:(1)由全国人大常委会制定相关法律,因为WTO裁决的执行不仅仅涉及行政法规、部门规章或者商务部等行政机关的行为,也可能会涉及到法律。(2)设置负责启动WTO裁决执行工作的专门机构。这个启动机构最好是商务部,然后由国务院法制办作为引导机构。也有学者认为应该在国务院层面成立一个领导小组,由一位副总理担任组长,协调国务院各个部委之间的意见和建议,提升WTO裁决执行的效果。(3)需对启动程序、期限做出规定。(4)参与WTO裁决执行的主体最好有一定的广泛性和灵活性,例如将专家学者包括进来。另有学者主张制定统一的《条约实施法》,将WTO裁决、国际投资争端解决中心(ICSID)裁决等国际裁决的执行放入统一的框架。

Proceedings of the Symposium on “the Domestic Implementation of WTO Rulings”

Hu Jianguo and Yang Mengsha

Abstract: Symposium on “the Domestic Implementation of WTO Rulings” was held in Nankai University in memory of the incoming 20th anniversary of WTO on July 4, 2014. Focusing on the symposium’s topic, participants discussed the following two issues: some theoretical aspects of the enforcement of WTO rulings; the theories and practices of the implementation of WTO rulings by the United States, European Union and China.

Keywords: WTO Rulings, Domestic Implementation, the United States, European Union, China

(责任编辑:李庆明)