

● 国际法

WTO 司法审查程序与成员方国内 司法审查制度^{*}

赵 红 光

(武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 赵红光(1960-), 男, 河南周口人, 武汉大学法学院法律学系博士生, 主要从事民商法学与经济法学研究。

[摘 要] 为了保证 WTO 多边贸易体制的法律义务或规则得以遵守, WTO 法不仅要求成员方应建立合乎要求的司法审查制度, 而且 WTO 自身也独创了一套颇具特色的国际司法体制, 有权对成员方的贸易政策和措施进行司法审查。这两套司法审查程序虽然是相互独立, 一方对另一方没有直接的法律约束效力, 但它们间潜在的、实际的间接影响是巨大的, 两套司法审查程序在彼此尊重、相互制约的基础上, 谋求着一种内在的平衡。各成员方在维护其经济主权的同时, 也必须接受 WTO 司法审查体制的适当制约。为了迎接 WTO 司法审查程序的挑战, 我国必须尽快完善司法审查制度。

[关键词] WTO 法; 司法审查; 关系

[中图分类号] DF 96 [文献标识码] A [文章编号] 1008-2999(2002)06-0671-06

一、从 WTO 司法审查程序看 WTO 规则与国内主权之关系

WTO 所确定的司法审查程序以其争端解决机制为基础和中心, 在整个 WTO 体系中居于核心地位, 通过这一程序不仅使国际贸易争端得到解决, 而且通过对成员方贸易政策和贸易措施的有效审查, 保证 WTO 规则得到有效遵守。没有这一程序, 势必会使 WTO 规则成为一纸空文, WTO 就会失去缺乏存在的有力保障。WTO 司法审查的确立对国家主体理论与传统意义上的司法审查制度提出了许多具有挑战性的问题。西方就有学者认为, WTO 的建立带来了国际经济法领域的一场“革命”。“当日益增多的国际经济法问题向威斯特伐利亚体系提出挑战时, 该体系也处在变改中, 其基本的主权概念、领土管辖、主权平等都必须修改。这就是国际经济法的革命”^[1] (P. 17)。而这场革命最集中地体现在 WTO 创立的一种新的国际经济执法方式, 引进了很多司法机制, 使其成为一种独特的国际司法审查程序, 使成员国家主体受到一些限制, 保障和促进了 WTO 规则得到贯彻执行。在传统的国家主权与司法理念下, 私人企业之间, 企业与政府之间在经济贸易领域内的纠纷是由成员国司法或执法部门来解决的; 对于成员国内行政部门针对私人企业实施的行政行为的合法性或合理性问题, 成员国内司法部门具有完整的管辖权与审查权。而在 WTO 的法律框架下, 企业之间以及企业与政府之间有关贸易政策与贸易措施的争议则可能演变成成员方政府之间的争端, 即由 WTO 专属管辖与解决, WTO 将根据 WTO

* 收稿日期: 2002-07-07

法而不是成员国内法来判断确定争议当事方的权利义务关系,成员方国内司法部门也无权解决此类争端。因而,WTO 的司法审查程序使 WTO 法优于国内法(域内法)的关系得以确立,使成员国的主权受到了明显的限制。因此,WTO 各成员国在处理国内外经济事务或制定国内外经济政策、采取经济措施时,不得不考虑到如何协调国家经济主权与 WTO 所享有的权力,特别是国内司法审查制度与 WTO 司法审查程序之间的关系。

国家主权与 WTO 作为国际经济组织所享有的权力之间的关系十分复杂,是长期困扰着 WTO 成员国间争端有效解决的主要问题。简单地说,困扰争端解决的主要问题便是国家主权与各成员通过谈判达成的贸易规则之间时常发生冲突,成员政府和学术界有不同看法。有的认为在 WTO 多边体制下,国家主权须受到多边贸易规则的约束;有的则认为国家主权应得到尊重。在 WTO 的争端解决实践中,贸易和法律专家们一直努力协调这一对矛盾,力求使这两者能达到平衡^[2](第 32 页)。因此,WTO 规则各成员方从自身利益出发,为了在世界经济一体化的潮流中争取更多的主动权、获取更多的利益而相互妥协,相互让步的结果,具有鲜明的“契约性”特征。原来的 GATT 一直谨慎对待国家主权问题,尽量不出现国家主权及相关概念,WTO 是世界组织,但也没有出现主权国家色彩,如缔约国的概念就是这种妥协的表现。然而 WTO 独创的争端解决机制具有司法性,使其享有凌驾于国家主权之上的司法审查权。其实,WTO 这种司法审查权的确立,同样是各成员国相互妥协的产物。历史与现实告诉人们,国际社会就会如同国内社会,同样需要一套大家都遵守的管理制度与法律制度,否则各种秩序就无法保持良好的状态,以引导国际社会向着健康的有益于整个人类的方向发展。成员方也只有在这种协调中获得利益。而要使管理制度有效运行,法律制度得到切实遵守,就必须有救济程序与机构的保障,否则制度与规则便如同虚设。WTO 司法审查程序正是成员方为了在 WTO 规则下获得利益而让渡部分主权结果,即赋予 WTO 司法审查权是为了使 WTO 规则得到有效遵守而不因其被违反而受损害。WTO 争端解决机制艰难而逐渐司法化的历程同样可以说明其是各成员国相互妥协的产物^[3](第 57 页)。

总之,WTO 司法审查程序的创立,成员国家主权在一定程度上受到了一些限制,然而,其没有也不可能否定国家主权的存在。它只是主权国家为了追求更多的国家利益所作的妥协。是国际最大限度的合作之产物。WTO 各成员所达成的协定,正是通过行使主权,追求其国家利益的结果。“为了获得各自作为 WTO 成员的利益,他们同意根据 WTO 协定的义务行使其主权。”^[4](P.15)这一关系是 WTO 司法审查程序与成员方国内司法审查制度之关系的深层次体现。

二、WTO 司法审查程序与成员方国内司法审查制度的关系

WTO 司法审查程序与成员方国内司法审查制度之间相互独立,相互影响,相互制约。这也是国家主权与 WTO 作为国际经济组织的权力之间关系的体现。

(一)两种司法审查程序相互独立,互不隶属

根据 WTO 法的规定,WTO 司法审查程序与成员国内司法程序是相互独立,互不隶属的,也就是说两者也可以同时进行,也可以各自独立进行。WTO 司法审查不以成员方国内司法审查为前提,反之,国内司法审查也不必要等到 WTO 司法审查后进行。私人企业之间,企业与政府之间因贸易政策或措施发生争议,企业可以向成员国内法院提起诉讼,请求解决纠纷或对政府行为作出评价,也可以该企业所属国政府向 WTO 提出申请,启动 WTO 司法审查程序对对方行为进行审查。两者无审级或隶属关系,WTO 适用自己的争端解决程序依据 WTO 规则解决争端;成员国内法院适用其诉讼程序根据国内法的规定解决争议。

两种程序所作出的判决或裁决相互之间没有直接拘束力。在 WTO 的体制下,原本属于普通的民事或行政诉讼案有可能多边化而成为国际案件,这就是说,WTO 成员方的企业在国内提起诉讼时,可能已有或将会有成员国政府之间涉及相关贸易政策或措施的争端向 WTO 申请解决;反之,成员方之间

的贸易争端提交给 WTO 争端解决机构解决时,成员方企业可能已经或将会在成员国内法院提起诉讼。然而,根据 WTO 法,无论是 WTO 争端解决机构还是成员国内法院先作出判决,其对另一种司法程序都没有拘束力,即成员国内法院解决争端时,无须等到 WTO 争端解决作出裁决,WTO 的裁决对成员国内法院没有约法拘束力,与此相同的是 WTO 争端解决机构的裁决同样不受成员国内法院判决的影响。为了保持裁决的一致性,成员国内法院可能会对 WTO 争端解决机构的裁决予以适当的考虑,但也只能说是受 WTO 裁决说服性的影响,而并不是受其直接约束。总之,WTO 司法审查程序的最终裁决对成员国法院司法审查的影响是间接的实际的影响,没有法定的约束性,并不能决定国内法院的最终裁判权,WTO 的裁决并没有溯及既往效力,对国内法院判决无直接影响力。

(二)WTO 司法审查程序对成员方国内司法审查制度的影响

WTO 的发展使其成为事实上的超国家的国际经济组织和司法裁决机构,这种司法审查程序所维护的是国际多边贸易规则的有效遵守,以促进各成员方的共同利益,因而难以为一国或少数国家所左右。一个国家一旦成为 WTO 成员,就必须遵守 WTO 的法律义务或规则,在主权上作出此让步接受其司法审查。因此,WTO 司法审查程序对成员方国内司法审查的影响是多方面的、深远的,它将不断促进,潜在地影响着成员方国内司法审查制度的发展、完善,使其与 WTO 司法审查程序更加协调。

WTO 享有司法权,对成员方之间的贸易争端享有专属的管辖权,其作出的裁判对成员方具有拘束力,成员方必须执行,否则 WTO 运用其制裁机制同样能保证裁判得到执行。WTO 的司法权正是在这种强制力的保障下潜在影响着成员方国内司法审查程序。成员国为了争取在争端解决上的主动权,必然希望争端能够在国内法院中得到解决,即尽量避免企业之间的纠纷,企业与政府之间的争议国际化,而要达到此目的,就必须有较为完善的国内司法审查制度。能够对争端作出公正有效的解决,能够有效地对政府的贸易政策与贸易措施的合法性或合理性作出令争议方满意的评价;能够促进政府的行政行为遵守 WTO 规则,使其义务得到承担。否则,必然引起 WTO 司法审查程序的启动。因而,成员方必然要从多方面考虑完善其司法审查制度,使其司法审查的主体、司法审查的范围、司法审查的标准尽量达到 WTO 司法审查程序的标准。

总之,虽然 WTO 的司法审查作出的裁判对成员国内法院没有拘束力,但其对国内法院司法审查的潜在影响是巨大的,成员方国内司法审查不得不要对 WTO 司法裁决予以必要的考虑。

(三)成员方国内司法审查对 WTO 司法审查的制约

虽然,WTO 司法审查对国内司法审查有着重要的巨大影响,然而 WTO 争端解决规则与程序的设计不得置成员方的主权于不顾,过多地干预成员方主权。因此,鉴于成员主权问题的敏感性,WTO 争端解决机制就不得任意行使司法裁量权或任意重新全面审查,而必须实行司法克制,给予成员方域内法律行动应有的尊重。WTO 司法审查程序尊重国内执法方式与司法审查制度,反映了 WTO 成员方维护国家经济主权的强烈愿望,是 WTO 协定的妥协性在争端解决机制上的反映。从另一方面而言,WTO 在司法审查上必须对成员国内的行政程序及行政裁决予以应有的尊重,是因为 WTO 法调整的是国际经贸关系,而国际贸易规则的遵守与国内行政机关的日常管理及执法活动密切相关,对其不当的限制可能倒置 WTO 规则在国内无法得到有效执行。成员方执法对保证 WTO 规则的遵守有着重要作用,因而,不能对其作过于严格限制,而必须给予应有的尊重。具体而言,WTO 司法审查受成员方国内司法审查制约主要体现在以下几个方面。

1. WTO 司法审查对成员国内行政权的尊重,也体现了其对国内司法权对行政权审查的尊重。WTO 法最主要是规范政府行为的法,同时,只有成员方行政权能够有效运作,WTO 规则所确定的义务才能得到有效遵守。因而,加入 WTO,成员国政府行政权力受到规制的同时,也对政府的行政行为提出了更高的要求,政府的行政权力受到很大冲击的同时,其作用也更加突出。WTO 的有关协议最主要是靠政府来负责执行的。WTO 体制下的货物贸易、服务贸易以及知识产权协议在执行过程中产生的问题是政府行政行为调整的主要对象,政府不仅要负责这些协议监督执行,还要根据具体情况制定或调

整经贸政策,采取经贸措施。因此,政府应当拥有充分的灵活性的权力以应付复杂的经贸关系,保证 WTO 规则的遵守及在其体制下谋求最大的利益。因而,一国总是根据其政治、经济与政府职权的特点与要求确定相应的行政司法审查制度,充分尊重行政权的地位和考虑政府有效行政的重要性,避免因司法审查的过度强调而使政府行政效能失去作用。因而,WTO 在确立司法审查时,对成员方行政执法行为给予了充分的尊重,要求提高行政效能,目的同样是为了 WTO 规则能够得到执行。其对成员方行政行为的尊重,也就必对其司法审查制度给予相应的尊重。否则,同样无法保证政府正确有效行使职责。

2. WTO 司法审查受到成员方国内司法审查实体性标准约束或限制。与成员方国内司法审查程序对案件事实及法律适用问题实行全面审查不同,WTO 的司法审查程序由于受到各种条件的限制,不可能对案件作全面的审查,其不能自行收集与案件事实有关证据,而是在成员提交的事实陈述及法律意见或国内裁决意见的基础上对争端问题进行审查。《争端解决规则与程序谅解录》第 3 条规定:DSB 的建议及裁决不得增加或减损各涵盖协定中所规定的权利和义务。WTO 反倾销协定第 17 条则规定得更加明确:“在审查第 5 款所述案件事项时:(1)对案件事实的判断,专家组须决定(成员方)主管当局的事实认定是否适当以及他们对那些事实的评估是否公正和客观。若事实认定适当并且评估属公正客观,则即使专家组可能得出不同结论,亦不得推翻该事实之评估。”可见,DSB 在进行司法审查时,须受成员方作为当事人的陈述或意见的约束或限制。即成员方国内司法审查时的实体性审查标准的约束。即 WTO 的司法审查,无论是事实审还是法律审都以成员方国内司法审查标准为界限,成员国内的裁决不因案件提交给 DSB 而轻易被推翻。

3. WTO 司法审查的裁决效力受到限制。根据 WTO 法、WTO 争端解决机制所作出的裁决并没有溯及既往的效力,争端解决机制的首要目的是谋求撤销成员方违反 WTO 规则的被诉贸易政策或措施,促使其符合 WTO 的有关协议,换言之,其目的是在于保障 WTO 规则在成员方得到执行。而在“非违法之诉”中,DSB 的裁决效力更是有限,即 DSB 专家组或上诉机构的建议仅仅限于要求成员方对政策或措施作些令争端双方彼此都满意的调协。因而,WTO 裁决的效力仅适用于将来,对成员方措施给他方造成的损害并没有审查的权利,所以 WTO 司法审查对成员方国内司法审查的影响受到了限制。相反,它要以强调国内司法审查的作用以补正其不足。

4. 成员方国内司法审查制度的意义。WTO 的强制司法管辖的意义更多地体现于促使成员方国内司法审查制度的完善,提高成员方国内司法审查制度的公正性与有效性,充分利用其对成员方政府的行政行为进行审查,以保证其符合 WTO 规则的要求,从而使 WTO 规则得到各成员方一致的遵守。事实上,WTO 的执法体制由于其自身的局限性与受到各种条件的约束,不可能也无力对所有的贸易争端行使管辖权并对其作出处理,而贸易争端在大多数情况下也是私人企业之间以及私人企业与政府之间的争端,真正演变成 WTO 成员间的争端毕竟是少数,也只有少部分的争端采取了 WTO 争端解决机制的方式处理。大部分的争端还是依靠成员国内法院对政府的行政措施实行审查,以促使政府撤销不符合 WTO 规则的行政措施,消除争议。因而,WTO 法在设立争端解决机制的同时,更加强调了成员方国内司法审查制度的重要功能,对成员方国内司法审查制度提出了特殊的要求。世界贸易组织成立后,成员业已成立的司法审查制度不但没有被削弱,反而在原有的宪政体制下得到了进一步的加强。WTO 的相关协定都明确规定了成员方必须为私人企业等诉讼主体提供司法审查的机会。WTO 的这一立法思路表明,成员方国内司法审查制度作用的增强与 WTO 司法体制的确立并没有发生很大的矛盾。WTO 司法审查程序对成员方国内司法制度有很大的依赖性,成员方国内司法审查制度将继续发挥着其不可替代的重要作用。

三、WTO 司法审查程序对我国司法审查制度的挑战及其对策

WTO 法律制度是现代国际法的重要组成部分,而且也是近代发展最快、最新、最富活力的门类。

世界贸易组织法不仅对传统国际法有不少突破,而且其法制规则从实体内容到程序规范都有自己的特色,可称作是现代国际法的一个全新领域。因而必然对成员国内法律制度产生广泛而深远的影响,并对其提出了多方面的挑战,以促使成员方努力寻求对策以适应新的国际法律环境。这种影响更直接地体现在国际执法方式对成员方执法方式的影响上。

经过几十年的法制建设,中国的司法审查制度从总体上看是适应 WTO 法律制度要求的。我国的行政诉讼制度始于 1980 年的《中外合作企业所得税法》,根据其规定,外国公民、组织就纳税问题与政府发生争端,有权向法院提起行政诉讼。后来又逐渐在法院内部设立了行政审判庭,使独立于行政机关的司法审查主体得以确立。《中华人民共和国行政诉讼法》的颁布标志着我国的司法审查制度走向成熟。特别是在对具体行政行为的审查方面,我国的行政诉讼法完全达到了 WTO 司法体制的要求。但是我们也应该看到, WTO 法律制度对我国司法审查制的影响是多方位的,它不仅仅是要求成员方有国内的司法审查法律制度,而且要求这一法律制度能切实有效地实施。在 WTO 的司法体制下,我国司法审查主要面临着以下几方面的挑战。其一,司法审查的结论将受到 WTO 司法审查程序的制约。根据 WTO 法,如私人企业当事人对我国法院的判决不服,可以请求其所属国政府申请 WTO 实施司法审查。即争端一旦演变成政府间争端,我国法院便没有管辖,而要受到 WTO 司法审查结论的间接影响,其二,司法审查的公正性将受到 WTO 司法审查的影响。WTO 司法审查的实质性标准都以公正为核心,并对成员方国内司法审查提出了最低限度的要求。再者,与贸易有关的司法审查,不仅涉及外国的企业组织和个人,而且涉及我国与其他国家或地区的关系,因而,公正性也关系到我国司法的形象与信誉,它将在更大的范围上接受 WTO 成员及其司法体制的关注与评价。其三,司法审查的范围将进一步扩大,根据我国法律规定,我国的司法审查范围只限于行政机关的具体行政行为。然而, WTO 司法体制要求将部分的抽象行政行为也接受司法的范围。WTO 要求成员方为私人企业的权利救济设置司法审查制度,因而,我国行政法规定的很多行政终局裁决权将被取消。其四,司法审查的依据将受到 WTO 法的影响。WTO 司法审查程序依据 WTO 规则作出结论,我国司法审查的依据为国内法,为了保证审查结论被接受和尊重,我国必然要考虑国内法与 WTO 法的协调一致性。其五, WTO 司法体制对我国司法人员的素质提出了新要求。WTO 司法审查程序的专家组与上诉机构的组成人员都是具有专门经贸、法律知识的精英,而且其有很强的独立性。这是因为涉及国际贸易争端的问题、法律的复杂性、专门性的要求。相比之下,我国的司法人员在素质上总体水平不高,难以达到人们的期望,因而,其作出的结论难以排除当事方的质疑。

我国已经加入了 WTO,我们应该仔细研究该体制,以充分利用 WTO 司法体制解决争端的优势,以维护我国的利益。同时应该面对挑战,不断完善我国的司法审查制度,使其满足 WTO 司法体制的要求,争取将因我国政府行政行为引发的争端尽量在国内司法体制下解决,以获得更大的主动权,保证行政效能的正常发挥,维护国家的经济主权。

1. 应该尽快完善立法,加强司法解释工作。将 WTO 规则以适当的合理的方式转化为国内法,使国内司法审查的依据尽量与 WTO 司法审查的依据趋于一致,尽量减少或避免作出与 WTO 司法审查不同的结论。

2. 认真研究 WTO 协定的条款,适应 WTO 司法审查体制的要求,将部分抽象的行政行为纳入司法审查的范围。若没有将 WTO 法要求的抽象行政行为纳入审查程序,对此行为的争议在国内便没有司法救济途径,争议方只有寻求 WTO 司法体制,为了免于陷入被动,应该扩大司法审查范围。同样,取消行政终局裁决权,确立司法最终解决纠纷的原则。

3. 完善我国的司法审查程序,使其符合公平、公正、公开的原则要求。WTO 司法体制关于司法审查程序的要求体现了正当程序的理念,是各国有关司法审查经验的总结,反映了司法审查的内在规律。因而,我们应当通过完善立法与司法解释,对 WTO 正当程序的精神予以吸收,借鉴 WTO 的协议和规则,使我国的司法审查程序与方式符合 WTO 协议和规则的要求。

4. 进一步深化司法体制政策,努力改善司法审查的执法环境。WTO 司法体制对成员国内法审查最根本最重要的要求就是要全面实现司法审查的公正性,即要实现实体公正和程序公正。从目前我国司法来看,情况不尽令人满意。妨碍司法审查公正性的因素很多,主要有司法体制的障碍,地方保护主义的制约,行政优于司法的传统观念的影响等。因而,我们必须从多方面出发和考虑,推进司法改革,逐步改善司法审查的环境。

5. 提高司法人员素质,努力培养精通 WTO 法的资深法官。WTO 法律制度是个庞大的复杂的体系,没有较高的法律素养便不能深刻理解 WTO 法的规则,准确把握其精神。因而,必须在提高法官素质的基础上,经过专门的 WTO 法律制度培养,使其迅速掌握 WTO 的协议和规则的内容,熟悉有关国际贸易惯例。只有这样才能正确判断政府的行政措施是否符合 WTO 规则的规定,对争端作出公正的解决。

总之,WTO 司法审查体制对我国司法审查制度的挑战是多方面的,我们必须以主动积极的姿态迎接挑战,努力完善和健全我国的司法审查制度,在贸易争端中,争取更大的主动权,维护国家经济主权,促进国家贸易政策的顺利推行。

[参 考 文 献]

- [1] Joel P. Trachtman. The International Economic Revolution[J]. University of Pennsylvania Journal of International Economic Law, 1996, 46.
- [2] 约翰·H·杰克逊. 世界贸易组织及其未来[J]. 国际商务研究, 2000, (6).
- [3] 赵维田. 论 GATT/WTO 争端解决机制[J]. 法学研究, 1997, (3).
- [4] Japan-Taxes on Alcoholic Beverages(WT/DSB/AR/R)[Z].

(责任编辑 车 英)

WTO Judicial Review Procedure & WTO Members Domestic Judicial Review Mechanism

ZHAO Hong-guang

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

Biography: ZHAO Hong-guang (1960-), male, Doctoral candidate, Wuhan University Law School, majoring in civil law and commercial law.

Abstract: In order to ensure the rules of WTO can be followed, the WTO Law request the members establish acceptable judicial review mechanism. At the same time, WTO created a unique international judicial system that can review the domestic trade policy and measures of WTO members. Though those two procedures are independent from each other, they have great mutual impaction. They seek internal balance at the basis of respect and restriction. China should perfect its judicial review mechanism for meeting the challenges come from WTO's judicial review system.

Key words: WTO law; judicial review; relation