

## 试析WTO专家组程序透明度及其改进

文/罗文正

本文是从透明度与WTO专家组程序的一般关系的角度来讨论透明度问题，并结合各成员方的提议进行评析。

### 1、现有规定

在处理透明度问题上，WTO采取了与诸多法律专家和学者完全不同的态度。目前争端解决透明度的内容体现在专家组、上诉机构的报告向公众公开，任何当事方可以披露其参与争端解决案件自身立场的陈述，专家组可以向公众寻求信息等方面。但是DSU就第14条规定：“专家组的审议情况应保密”，“专家组个人发表的意见在专家组报告中应当匿名”。DSU附则3第2条规定：“专家组以不公开的形式办案”。

关于WTO透明度问题的具体规定可从以下三个方面进行分析：

首先，从公众所获得信息角度而言，争端解决程序中至今依然存在大量封闭性会议、保密信息和无署名意见。

其次，从参加者身份而言，可以运用DSU专家小组来解决争议的仅仅限于成员方政府。某些组织或者个体虽然和争议有着直接的利益关系，被隔绝在争端解决机制之外。

第三，透明度问题尤其表现在专家小组或者上诉机构成员在报告中发表的个人意见是匿名的。至今为止，专家小组决策的过程还是一个黑箱操作，公众无从得知最后结论究竟是如何达成的。并且在上诉机构和专家小组的所有报告里从来没有出现过异议。

### 2、各成员方关于透明度问题的主要建议

#### (1) 欧共体的建议

欧共体认为国际公法建立的争端解决机制都提供了公众参与的机会。如国际法院、国际海洋法法庭、欧洲人权法院等都提供了公众参与的机会。而WTO的争端解决机制在透明度问题上采取了不同的作法。

欧共体从“积极解决”争端的角度，肯定了WTO专家组程序保密性对于争端解决的重要性，同时也实务地指出可以给予当事方及第三方更大的权利，以便由他们自由决定专家组程序哪些部分可以向公众开放，并且给了专家组和上诉机构制衡的权力，以便他们能够在适当的时候，尤其是在处理商业秘密时，对向公众开放作出一定的限制。换言之，就是在肯定当事方和第三方有权决定专家组或上诉程序开放的程度的同时，把对公众开放的最终决定权交给了专家组和上诉机构。

#### (2) 美国的建议

增加WTO体制的透明度是美国谈判中一贯的主张，曾先后三次就透明度问题提交了建议。

美国指出DSB不向公众开放，与WTO在国际社会上的地位不符，也不符合国际组织的争端解决机制的发展方向，并进而举出国际法院、国际海洋法庭、前南战犯法庭、卢旺达国际刑事法院、欧洲人权法院和非洲人权法院的做法作为证明。指出这些争端解决机制所处理的问题。例如边界争端、武力使用、核武器以及灭绝种族，在性质上是政府间的，并至少和WTO争端同样敏感。

美国认为，更加开放和透明的程序将是DSU意义深远的改进。公开有利于争端的解决，有利于DSB裁定的执行，有助于非成员方对DSU的了解，有助于成员方中的发展中国家熟悉DSU的运作，积累经验，帮助成员方决定是否作为第三方参加某一争端的解决。

综合美国先后几次提议，主要建议包括：

#### ① 开放会议。

DSU应规定，除处理机密信息〔诸如机密商业信息和法律执行方式〕的部分外，公众可以观察所有的实质性专家组、上诉机构和仲裁员会议。

#### ② 及时获得陈述。

除非涉及机密信息部分，争端双方在各程序中的书面陈述和口头陈述的书面译本应当公开，而且秘书处应当设一个中心以便公众可获得这些文件。

#### ③ 及时获得最终报告。

在最终报告散发争端双方时，WTO全体成员和公众就应获得。美国在第二份提议中将该建议具体化，指出“除任何机密信息外，专家组散发的最终报告应为非限制性文件(unrestricted document)。任何由适用第15条第2款最后1句所视为最终报告的临时报告，在视为最终报告时应为非限制性的”。“这一决定不得损害关于报告散发日期的惯例”。

#### (3) 加拿大的建议

加拿大先从正反两方面，阐述了增强透明度的意义。从消除公众的疑虑和抵制而言，加拿大认为，专家组和上诉机构经常在争端中处理涉及广泛公众利益的事项，而这些事项能够影响市民社会的大部分群体。DSB建议的执行通常要求成员贸易措施的调整，并可能促使国内立法机构制定新的法律规章。拒绝公众观察这一过程，将导致被废除或修改的政府措施担负激起公众的疑虑和抵制的风险。

从增强透明度的积极意义而言，加拿大指出，允许公众获得成员方的书面提呈和有机会观察专家组和上诉机构过程将强化WTO争端解决程序的合法性。同时，更大程度的透明度将要求对于机密信息提供更为合适的保护，包括当事方提供的商业机密信息。

接着，加拿大又从透明度与磋商的关系的角度论证了，增强透明度应该把握的度。加拿大指出，磋商的性质决定了应当进行保密，向公众开放磋商将破坏成员方通过谈判解决争端的能力，但这并不适用于专家组和上诉机构程序。因为成员方不会在专家组和上诉机构会议上去进行磋商。同样地，成员方也不会通过提交给专家组和上诉机构的书面陈述与另一方进行磋商。只要增加透明度不至于对成员间通过谈判解决争端的能力产生消极影响，就应该增强透明度。

#### (4) 日本的提议

日本认为，既然当事方和第三方在各自的提呈中的论点可能影响WTO争端解决的结论，这对于其他成员方而言也是有价值的信息。特别对于想在WTO中就类似的案件提起诉讼的成员方而言，这些论点和辩驳是非常重要的资源。此外，为了增强WTO的透明度，此类信息也应在适当地时间让公众获取。

#### (5) 台湾单独关税区的提议

台湾极力推崇DSU程序的更大透明度，认为这将使各成员方增强参与WTO争端解决机制的信心。台湾借对美国建议“一分为两”的作法，表达了自己对于增强DSU程序透明度的理解，显示出儒家的“中庸”之道。台湾基于维持多边贸易体制自身的效率和完整的利益的角度考虑，一方面，全力支持美国关于及时散发最终报告的建议，指出这将促使争端当事方真诚地遵守第20条的时间限度。另一方面，对于美国的其他建议要么反对，要么保留，并委婉地表达了对美国建议的批评，指出争端解决机制从来就是不是一种公众程序，而是一种“政府对政府”的程序，将争端解决程序融入公众领域可能使争端的解决复杂化。

#### (6) 发展中国家成员的相关建议

古巴、印度等发展中国家从“发展中国家成员特殊和差别待遇”的角度就透明度问题提出自己的主张，主要涉及上诉程序，不属于本文讨论的范围。

DSU谈判特别会议对此问题进行了激烈地讨论，最终因为各成方分歧过大，主席案文对透明度问题涉及很少。

### 3、关于透明度提议的评价

透明度问题是WTO体制内的一个综合性的问题。提高透明度对WTO来说至关重要，要求提高透明度的不仅包括WTO成员国，而且包括非成员国。因为随着WTO成员的日渐增多，越来越多的政府及其民众被WTO的决议和规则所影响。事实上，还有越来越多的国家及其民众对WTO的决议和规则感兴趣。而在目前形势下，非争议方的成员及其民众无从得知这些决议和规则具体制定的过程。因此，透明度直接影响到WTO协议的执行情况，同时也影响WTO作为一个多边贸易组织的信誉。

综合WTO成员各提议来看，美国和加拿大对于增强WTO争端解决机制的透明度的态度非常一致，主张全面增强WTO争端解决机制的透明度。而对于美国的提议，除了英国、挪威等少数国家表示支持外，其他多数成员都表示反对。日本则只强调了各成员方的陈述中所包含的信息的重要性，主张公开争端各方的陈述，而欧共体对此态度审慎。发展中国家成员普遍对此保持警惕。

纵观主张增强透明度的成员方的理由主要有以下几点：第一，成员的书面陈述向公众开放和赋予公众观察专家组和上诉程序的机会将增强WTO争端解决程序的合法性(legitimacy)。第二，WTO成员缺乏争端解决经验的代表们可以从观察专家组和上诉程序中受益。第三，其他国际争端解决机制向公众开放。第四，专家组和上诉机构程序不存在磋商的可能，完全可以向公众开放。

笔者认为，首先WTO争端解决程序的合法性来源于各成员方妥协和主权的让渡，其法律效力根源于建立WTO协定和DSU，是否向公众开放争端解决程序无关乎WTO争端解决程序的合法性。透明度的提高固然意味着公众对WTO运作程序的更多认识和更深理解，但如果以扭曲WTO作为一个政府间组织的本质为代价提高公众的认识和理解，似乎有“杀鸡取卵”之嫌。况且开放争端解决程序并不是公众了解WTO争端解决程序的必要途径。其次，广大发展中国家缺乏足够的人员和经费，往往连涉及自身利益的纠纷都无力应付，更不用说观察与自身利益无实质关联的其他案件了。第三，WTO争端解决机制的宗旨在于“依照本谅解和适用协定项下的权利和义务，实现问题的满意解决”，其目的在于“确保争端得到积极的解决”，“争端各方均可接受且与适用协定相一致的解决办法无疑是首选办法”。这意味着，即使在专家组程序中磋商也是一种解决纠纷的重要方法。WTO争端解决规则不是为了鼓励诉讼技巧的发展，而是为了促进公平、迅速和有效地解决贸易争

端，向公众全面开放WTO争端解决并非总是有利争端的解决。

综上所述，笔者认为，台湾单独关税区建议似乎更为更取。专家组和上诉机构的最终报告是WTO案件的终局裁判，及时地散发，还仅有利于第20条时限的遵守，同样有利于加强公众对WTO争端解决的认识和理解。

【本文是湖南省社会科学基金项目《中外灵活运用WTO争端解决机制处理国际贸易争端比较研究》（项目编号：02YB140）的成果之一。作者单位：衡阳师范学院科技处】

#### 相关链接

提升中国服务贸易国际竞争力的动力和思路  
外商投资特许权项目政府保证法律理念转变  
建国前后毛泽东对中国资本主义经济的认识  
试论新一届中央领导集体的经济发展理念  
试析WTO专家组程序透明度及其改进  
论构建社会主义和谐社会  
政府投资项目风险分析和风险防范  
建设我国生态循环工业园区的思路与对策  
基于多元化投资主体的项目投资收益与风险的分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心