



世界行政法体制的形成与发展（2）

张千帆 摘自：中国网

二、欧洲行政法的发展

和英美普通法相比，欧洲大陆的行政法具有不同的历史背景和思维，因此也体现出不同的控制手段，尽管最后的结果是相当类似的。普通法系和大陆法系之间的差异在很大程度上源自英法两国的独特历史。法国对大陆法系的影响的巨大的，不仅因为它制订了第一部象征大陆法系的民法典，而且创造了最早也最发达的行政法案例体系。然而，在欧洲共同体成立之前，西欧大陆并没有类似于美国联邦的统一行政法——当然，即使在美国，各州行政法仍然代表了一定程度的多样化，但欧洲因为完全没有一个共同的联邦政府而缺少美国所具备的统一性。今天，这种“联邦”政体正在欧洲逐步形成（事实上，它的名字——“欧洲联盟”——已经相当接近这个目标），且所囊括的疆土范围正在扩展。在一个法治文化中，国家权力就是“法”的表现形式，“法”随着权力范围的蔓延而扩展。随着欧洲经济的一体化，在共同体范围内的“普通法”正在形成，在这个大环境下，严格意义上的“欧洲行政法”——包括在共同体法律影响下的成员国行政法，但更主要是欧洲联盟本身的行政法——就应运而生。

欧盟行政法的实体范围几乎和美国的联邦行政法同样广泛。尽管共同体是构建于经济、煤钢和原子能3项宪法性条约之上，共同体的调控涉及到关税、竞争、农业政策、社会福利、环境与消费者保护等各个方面，因而行政法也必然扩展到所有这些领域。突出的例外可能主要限于传统的治安领域，但即使在这里，共同体的影响也是可见的；只要国家调控影响到贸易（例如基于公共道德的理由而限制物质或人员的流动），这类权力就在共同体法律的调控与监督范围之内；同时，共同体的立法和执法行为也都受制于条约以及基于条约的司法审查之约束。和美国一样，法院在行政法的发展过程中发挥了至关重要的作用。也和美国联邦一样，欧盟并没有统一的民法典或刑法典，且将来或许也不会有，因为它们超越了目前条约授予共同体的权限。结果是行政法成为欧盟法的一个主要领域，因为欧盟法所调控的主要不是私人与私人之间的关系，而是政府之间或政府与公民之间的关系，而相当一部分案例的被告是共同体机构。当然，欧盟也没有一部行政法典，但欧洲法院的案例法体系弥补了这一缺失。

欧盟行政法并未产生于一个法治文化的真空，而是建立在主要成员国的漫长法治传统之上。在一开始，欧洲司法体系就“复制”了法国模式；在某种意义上，法国对于欧盟法律的影响就等同于英国对于美国法律的影响。后来，欧洲行政法又受到德国（如比例原则）甚至英国（如听证等程序要求）的影响。由于欧盟的司法体系与行政法在许多方面继承了法国模式，我们首先介绍法国行政法的发展。由于法国行政法是伴随着一个特殊“行政机构”——国政院——的发展而发展的，因而在此有必要追寻国政院的发展轨迹。

（一）欧洲行政的发展

和美国行政不同，法国作为大陆国家的行政干预系统具有悠久的历史，行政权力在法国的社会生活中一直发挥着重要的统治作用。早在大革命以前，“旧体制”（ancien regime）便已经形成了相当发达的中央行政体系，并建立了一个“警察国家”。政府规模自19世纪后期获得了系统增长。在19世纪中叶，法国的中央与地方行政人员仅约25万人，到19世纪末就增长了一倍。第二次大战之后，法国的公务员数量超过了300万人。当然，行政规模的增长是和法国在同时期的人口增长相一致的，但这个数目还是比英国大很多。另外，地方分权制度的实施使得大部分公务员从中央转移到地方。1983年与1984年颁布的法律加强了地方行政的权力。结果，在1981-87年间，地方行政的工作人员数量从75万增长到近114万人。

在德国，行政机构的规模也在不断扩大。联邦、各州和市镇的行政人员在1950年为210万人，到1979年达到360万人。此后虽然曾推行过限制增长政策，但成效甚微。看来，行政膨胀是现代国家的大趋势，也是世界各国所面临的共同难题。

（二）法国行政法的发展

法国的行政法(droit administrative)素称是继拿破仑法典之后法国对世界法律最伟大的贡献。无论是实体法、程序法、还是法院的组织结构，法国的行政法模式都为欧洲各国——包括最近的欧洲联盟——所广泛效仿。但与大多数后起的行政法系不同，法国行政法最为显著特点是它清一色的案例法系统。对于一个始终强调立法至上，并在近代创造了第一部成文典章的国家，行政法从未成文化似乎是件难以置信的事实。戴西在一个世纪前的评论也许部分解释了其中的原因：“和英国普通法的信徒一样，法国热衷于行政法的人士知道他们各

自所羡慕的系统是法院立法的产物，并害怕立宪将可能限制法国的地方行政法院或英国的法官运用基本上属于立法的权力。”

法国革命与《人权宣言》的目的就是要把法国变成一个法治国家。但由于控制地方司法权的贵族们(Parlements)在革命前阻挠中央权力所推行的改革，因而成为法国革命的主要打击对象。为了防止旧时代的法官继续阻碍改革措施，1790年8月的《司法组织法》禁止司法干预行政，要求司法权严格与其它权力相分离。这使得法国行政法带上了和英美普通法迥然不同的特色。

法国的行政法体系是法国大革命后设立的“国政院”(Conceil d'Etat)根据平衡公共行政与公民个人权利的需要，随着社会发展而逐步建立起来的。和同期建立的最高上诉法院(Cour de Cassation)一样，国政院通过连续、谨慎与灵活地制订案例法，给法国在动荡的政治风云背后带来了内在的社会稳定。从法国革命到第二次世界大战结束的不到两个世纪的时间内，法国先后经历了四家王朝，五次共和，采纳过不下十二部成文政治宪法，并数次遭受日尔曼邻国的入侵。但超越政治的民法与行政法系以及受它们制约的公民服务系统却始终如一，具有少见的稳定性与前瞻性。因此，奥托·迈耶的“宪法衰微，行政法长久”一说对法国而言是相当准确的。在历史上，法国的政府行政与公民服务素来在公民生活中发挥重要作用。到今天，法国已拥有两百万公民服务大军，占10%的总劳动力与20%的公共开支。对于如此庞大的行政机器，行政行为的司法控制就显得尤其重要。为了给行政机关树立良好的职业规范，国政院不仅按照明确的成文立法，而且创造性地运用不成文的法律普遍原理以防止行政行为侵犯公民的基本权利，在这方面制订、发展与积累了丰富的案例法。

(三) 德国行政法的发展

和法国相比，德国的法院系统在专业化方面走得更远。如果法国按照法律的“公”与“私”的属性把司法系统分为两大类，德国则进一步按照事务的类型把法院分为普通(民事与刑事)、社会、劳动、财政与行政系统。由于社会、劳动与财政也都可能涉及到行政行为，德国的行政法院对政府行为的审查并没有完全的管辖权。例如立法可以授权专门的民事法院，使其具备审查政府民事侵权或对剥夺财产的补偿等事务的管辖权。

德国行政法院的起源被认为是1872年巴登(Baden)与普鲁士(Prussia)所建立的法院系统。到1918年，魏玛宪法第107条建立了特别的帝国与各州行政法院，并保证最高审判机构的完全独立性。对于法院可以审查的案件类型，有关立法规定了具体的清单。尽管德国行政法院的管辖权是列举式的，它后来受到如此的扩充，以至于就相当于普遍的授权。

1949年以后，基本法重新规定了德国的法院体系，其中联邦法院是最高法院，各州法院是上诉法院，而地区法院则是基层法院。现在，联邦行政法院具有67名法官，分为13个庭(Senate)，每个庭5名法官。另外，联邦行政法院还有正副院长。在表决时，他们和其他的法官的分量是平等的。德国行政法院并没有独立的陪审团。最高行政法院的法官全部都是职业法官，而上诉与基层法院的法官则包括一部分非职业的“平民”(lay)法官。

由于德国在1976年以前一直缺乏一部系统的行政法典，和法国一样，普遍的行政法原则是由法院案例发展而成的。例如在1955年的案例中，联邦行政法院判决社会福利是可被实施的权利。这一判决比美国的“福利听证案”早了15年。在1964年的案例中，联邦行政法院判决国家必须公布一切法律行为，因而有关法规不得依靠未发表的地图作为事实依据，否则就构成违法。德国法院认为，个人是权利与义务的主体；他们只服从公共秩序，而并不被动地听命于国家。

(四) 欧盟行政法的发展

1. 欧盟行政法的形成

欧盟行政法直接源于成员国的行政法治传统。通过不同途径，成员国——尤其是法国与德国——对共同体行政法的形成发挥了重要影响。由于实体法领域一般具有特殊性，共同体的借鉴多在程序与诉讼体制方面。同时，法院的案例法是欧盟行政法的主体。来自不同成员国——主要是法、德、英、意大利——的法官和总辩护人代表着不同的法治传统，从而为欧洲行政法的比较与综合带来了体制上的便利。另外，为了满足某些成员国的宪法——尤其是联邦德国的《基本法》——要求，欧洲法院通过其所发展的“法律普遍原则”提高了共同体对基本权利的保障。从这个意义上说，成员国的宪法“压力”促进了共同体行政法的发展。

欧洲行政法的发展固然极大地得益于成员国的公法理论与实践经验，但其绝大部分来自于欧洲法院基于共同体特殊需要的理论创新。它并不是各成员国行政法的机械照搬，而是一套适合共同体需要的行政法秩序。和成员国的(行政)法院一样，欧洲法院也面临着统一共同体法律的有效实施和公民权利的切实保障两种需要的任务，并且有义务在尊重成员国法律秩序的同时促进共同体法律的统一实施。在条约或共同体立法没有对某具体问题作出明确规定，而英、法、德、意等主要成员国的处理方式不同，那么共同体法院必须总结与权衡成员国的经验，并发展出适合共同体需要的解决方案。

作为共同体的“宪法”，共同体三项条约定义了共同体的权力范围和行政领域。根据1951年的“欧洲煤钢共同体”，共同体机构有权对有关企业提高收费标准、提供或撤回贷款、规定最低与最高价格以及产量限额。由于煤钢条约构成了一个相当具体和完备的调控框架，它本身就是欧洲行政法的主要渊源。与此类似的是1958年的“欧洲原子能共同体”，主要任务包括规定健康与安全保护标准(第30条)、促进核能领域的投资(第40条)与研究(第4条)，以保证成员国消费者能获得充分核燃料供应。由于它和煤钢条约一样仅涉及一个特殊

行业，且规定也相当具体，因而无须太多次级立法的补充而成为行政法的渊源。

2. 欧盟行政法的发展

随着共同体成员范围的变化，欧盟行政法也在不断发展。如果行政作用衰落，欧洲议会的作用也将相应削弱，因为议会的一项重要职能就是监督行政权力的行使。尽管存在着内部危机，共同体在国际上的声音比原来分散的六国要更大。1973年，英国最终加入共同体，被认为是对共同体的一个促进。同年，挪威的申请虽然也被接受，但其公民复决反对加入共同体，可以被看作对共同体扩张的第一次打击。

在共同体政治过程进展缓慢甚至陷入危机的同时，共同体的法律过程通过欧洲法院获得了一定的进展。在1970年代，欧洲法院启动了“消极整合”(negative integration)策略，对经济共同体条约第28条给予十分广义的解释，取消了对物资自由流动的非关税壁垒，并影响了欧委会后来的单一市场政策。

1986年，《单一欧洲法》的签署代表了共同体建立以来最重要的政治进展；此后，共同体的一体化进程可以说是目不暇接。在制度上，《单一欧洲法》为欧洲政治合作和欧洲政务会提供了法律依据，建立了欧洲初审法庭(CFI)，引入了新的立法合作程序，有限增强了欧洲议会的职能，并确立了理事会在某些情况下授权欧委会的“权力下放”程序(comitology)。在实体政策上，《单一欧洲法》确立了内部市场规则以及到1992年底完成的时间表，扩大了限额多数规则的适用范围，扩大了共同体的权能范围。《单一欧洲法》不仅是一部提倡自由市场的宪章，同时也是一部有关社会与环境政策的宪章。

1992年，成员国在马斯特里赫特签署了《欧洲联盟条约》。在批准过程中，丹麦选民起先反对，但后来经过谈判和妥协，最后以微弱多数批准了条约。在德国，条约的合宪性一度受到挑战。在这个障碍被最终清除后，条约于1993年11月生效。除了完全的经济和金融联盟之外，条约最重要的影响在于其所带来的制度变化，也就是所谓的“三支柱”结构。支柱结构体现了条约的含糊性，因为它混合了超国家和政府间特征，并将原来的经济共同体扩大到非经济领域，例如文化、教育和健康，尽管这些新权力受到严格限制。

由于欧盟法尚处于不断的发展过程之中，因而在行政程序等领域尚缺乏统一的成文规定。正如施瓦泽教授指出，目前要整合欧洲行政法还为时过早。根据德国经验，任何显著的法律整合努力——无论是1814年瑟鲍(Thibaut)和萨维尼(von Savigny)之间的争论，还是1976年《联邦行政程序法》的制订——都会遇到有力的抵制，而人们目前对统一的欧洲行政法是什么还缺乏清楚的共识，尽管欧委会与理事会对整合分散的实体法规定已作出初步努力。在这种状况下，过早地形成明文规定可能反而会导致法律的僵化，从而阻碍行政法的发展。部分由于这个原因，和法国行政法一样，欧盟行政法的最主要部分不是成文法，而是欧洲法院所制订的案例法，尤其是影响深远的“法律普遍原则”。随着欧洲整合的深入和法律的进一步统一与完善，行政法将获得逐渐成文化。正如施瓦泽教授指出：

今天，欧洲共同体可有理由为自己宣称作为行政法共同体的荣誉。在比较法的基础上，欧洲共同体的构架内发展出一种相互作用；它不仅把国家行政法原则用作最新进化的欧洲行政法的法律源泉。相反，共同体现在已开始对国家法律体系发挥影响，且作为中介和催化剂，它正开始对欧洲内行政法的趋同与协调作出贡献。关于欧盟行政法在目前和可见的将来之前景，除了部分与行业性的立法成文化之外，所有的希望基于共同体案例法的逐渐、谨慎和现实主义的进一步发展。

三、世界行政法体系的形成：WTO规则对各国行政法治的影响

俗称天下“分久必合，合久必分”。在中国与世界历史上，“分”代表着动乱与战争，“合”则代表统一与和平，尽管和平的实现经常是以行政专制对自由的剥夺为代价。现代法治偏离了这种二律背反的两难选择。上述美国联邦与欧洲联盟的经验表明，一定程度的整合是必要的，但整合并不必然意味着“大一统”的中央集权专制，且为了保障公民自由与权利，其所建立的政府权限应该受到法律的控制。WTO就是根据这种思维模式在世界范围内建立贸易法治的一次尝试。

作为国际贸易领域的一部宪法，建立世贸组织的协定对于维护世界贸易的秩序与稳定作出了贡献。在过去7个回合的谈判中，各成员在降低除农产品以外的关税方面取得了显著成效，并在控制环保标准、产品责任与药物纯度等非关税措施(non-tariff measure, 简称NTM)中也取得有限进展。在过去的半个多世纪中，世界贸易体系规则的覆盖范围也在不断扩张。目前，WTO已经由1947年日内瓦回合的23名GATT成员，发展到今天143名成员的大家庭。

(一) WTO与行政法治

WTO第2条和第3条分别规定了WTO的范围和职能：“WTO应为成员之间就有关本协定附件所包括的协定以及相关法律文件的贸易关系行为，提供一个共同的体制框架”；“WTO应促进本协定和多边贸易协定的实施、管理和运作，并增进其目标，同时为诸边贸易协定的实施、管理和运作提供框架。”

1. WTO是一个超国家机构

国际条约一般并不成立专门的机构来促进并监督条约的实施。然而，“事在人为”，某些特殊的条约可以在成员国之间建立起更紧密的联盟。最显著的例子就是欧洲共同体条约。1988年在美国与加拿大之间达成的《北美自由贸易协定》(North American Free Trade Agreement, 简称NAFTA)就成立了特别专家组(panel)，以审议两国之间因国内行政措施所引起的贸易争端，且专家组的决定对两国都具有法律约束力。这一审查体制原仅

适用于两国政府发起的争端，现在已有允许一国公民直接起诉另一个政府甚至另一国公民的趋势。

2. WTO是一部国际贸易“法”

一般的国际条约都融政治、外交与法律于一体。WTO也不例外。和其它条约一样，WTO规则也鼓励各成员通过外交协商的途径以达成一致谅解。然而，和基于政治调解模式的GATT相比，WTO明显偏向法治模式。WTO为世界贸易争端的解决提供了一个以规则为取向(rule-oriented)的平台。在某种意义上，WTO确实是一部限制各国贸易行为的行政法，因为关贸总协定所限制不是私人企业的行为或垄断，而是适用于成员的各级政府。

国际条约在国内一般没有直接效力，而需要成员国立法机构的批准。但有些条约作了特殊安排，使得条约直接在国内适用。当然，一成员国可能对条约在另一个成员国内的适用或实施状况不满意。因此，直接适用一般也要求条约建立超越国家的中立审查机构。欧洲共同体条约所建立的欧洲法院与北美自由贸易协定所建立的专家组，都是此类例子。

作为WTO支柱之一的GATT中有许多条款在措辞上足够清楚具体，从而具备直接效力，并可在成员国内自动实施(self-executing)。事实上，1947年GATT的所有重要条款，都构成了美国国内法的一部分。与此相比，东京回合协定包含着较多的宣示性成分，因而并不能自动实施。根据欧洲共同体条约，共同体机构代表所有成员国和第三国就贸易政策进行谈判并达成协定。谈判由欧委会负责，需要理事会限额多数批准。GATT直接适用于共同体与各成员国，但根据欧洲法院的判决，服务贸易与知识产权协定超出了共同政策范围，因而要求成员国的参与和批准。

3. WTO是一种争端解决机制

WTO的规则取向与法治模式的核心是其争端解决机制。《关于争端解决的谅解书》规定了一套相当严格的司法程序。在协商阶段结束后，如果争议未获得解决，那么WTO的争端解决机构(Dispute Settlement Body)必须在固定期限之前建立专家组进行审议。专家组的程序保证了专家的独立性，有助于其公正审理。专家组的报告受制于上诉机构的法律审查。上诉机构的成员选自国际法专家，和其所在国政府或利益团体没有关系。在每一个阶段，有关审查机构都必须严格遵循时间表，且除非受到上诉，专家组报告将获得自动采纳。和原先GATT的争端解决方式不同，报告的通过不再要求各成员达成一致意见。如果在报告作出后30天后未能以全体意见拒绝采纳报告，那么报告将作为无条件获得采纳，因而成员不能再单方面阻碍或延迟争端解决的程序。

专家组的审议相当于争议的初审，上诉机制的目的则是为了保证专家组正确适用法律，其审查性质是有限的法律审，审查焦点限于合法性而非合理性。在审理过程中，争端解决机构在必要时填补国际协约的空缺，因而显著偏离了国际法中业已获得承认的原则。整个审理过程遵循透明度原则。除了受到免除披露的商业秘密之外，WTO的争端解决机制一般遵循信息自由和程序公开原则。

WTO专门建立了一个争端解决机构，全权负责处理根据WTO规则所产生的争议。事实上，早在1955年，GATT总干事(Wyndham-White)就曾建立过专家组，负责仲裁基于总协定所产生的贸易纠纷。尽管涉及争议的成员可以阻止专家组报告的通过，GATT专家组所作的建议(recommendation)一般受到极大的尊重，除了8-10例之外均受到成员的服从。在1948到1989年间，GATT专家组的成功率高达88%。

和东京回合采取的分议题审理机制不同，WTO的争端解决程序统一了对所有议题的审理。到1994年为止，GATT争端解决专家组共收到418件争议，并对其中195件作出了正式报告。专家组的报告受制于上诉机构的批准，且成员具有国际法义务以遵从上诉机构的决定或建议以及未被撤消的专家组报告意见。上诉机构由任期7年的7位成员组成，轮流以3人组成的合议庭进行审理。到1996年，成员向上诉机构提交了44个不同议题的64项申诉或协商请求，其中11项争议获得调解。

在成员中，数美国利用争端解决机制最为积极。它在30%的案例中做原告，在25%的案例中做被告，总数超过全部案例的一半。欧洲共同体的参与则超过了总数的35%。截止2006年8月，在WTO成立后的所有诉讼中，美国已经做了85次原告和94次被告，欧洲联盟则做了73次原告和55次被告。由于大国作为原告的案例绝大多数胜诉，GATT争端解决机制被认为维护了强者的利益。但大国和大国之间也经常发生摩擦。例如在1983年的“麦粉案”中，共同体对小麦面粉的出口实行75%的补贴，使共同体在世界市场上的份额从原来的29%上升到75%。由于面粉被认为是加工成品，而非GATT对基本农产品所提供的例外，共同体在世界市场上的份额被认为构成了不公正分享。在同年的另一个案例中，为了平衡硬质小麦(durum wheat)在欧洲范围内的生产成本，共同体的“共同农业政策”维持了米价。专家组指出，共同体对谷类产品的“回扣”(refund)属于对小麦的补贴。

(二) WTO法律之解释

《关于条约法的维也纳公约》(Vienna Convention on Law of Treaties)包含了条约解释的习惯规则，GATT的发展历史也对WTO协定的解释发挥着指导作用。国际法一般不适用遵循先例规则。例如国际法院(World Court)的判决并不制造任何“先例”，尽管其决定可能产生很大影响。根据GATT规则，各缔约方(Contracting Parties)具有最高法律权威，经由多数缔约方同意对总协定采取具有约束力的解释，其中包括缔约方主席的简短阐述。WTO也规定了类似的解释采纳程序。如果成员以3/4多数采纳了解释，该解释将不可撤消地约束所有成员。尽管争端解决机构的决定也不构成“先例”，但实践证明专家组与上诉机构的决定总的来说是前后一致的。

如果不同成员对WTO协定条款的理解不同，这时争端解决机构应该发挥什么作用？这个问题涉及到国家主权与WTO争端解决机制的关系。在反倾销领域，专家组与上诉机构对这个问题的回答似乎有些前后不一致，因而造成了争端解决机制偏袒强势成员的印象。在1985年的“芬兰诉新西兰案”，新西兰对芬兰进口的变压器征收反倾销税。专家组在对新西兰决定作出独立衡量后指出，新西兰并未能建立充分证据，以证明“实质性损害”的存在。要征收反倾销税，有关成员具有举证负担。后来韩国挑战专家组的决定，但这项决定受到上诉机构维持。然而，在1994年的案例中，美国限制金枪鱼的进口。专家组这次采取了“节制”方式，认为有必要尊重有关成员对反倾销条款的解释。在1994年的挪威诉美国案中，美国对挪威进口的三文鱼征收反倾销与反补贴税。专家组同样以“节制”的合理性标准判决美国胜诉。所谓合理性标准并不审查成员国政府的行为是否合理，而只是探询一个“合理的政府”是否可能采取有关解释。专家组基于国际法中的诚信原则，拒绝对成员国解释的合理性作出自己的判断。

然而，《反倾销协定》第17.6条规定，专家组应决定所建立的事实是否适当，以及对事实的衡量是否客观公正。对于协定的解释，专家组应采纳国际公法的习惯规则，并保证成员的解释是“可被允许的”(permissible)。根据以下几点理由，WTO协定的解释并不适合争端解决机构所采取的合理性标准。首先，这种宽松的控制标准将导致对同一条约规定存在着多种不同的成员国解释，从而削弱条约的统一性，并对条约的互惠适用产生不利影响。其次，合理性标准借鉴了美国联邦最高法院在1984年的“排污气泡案”中对行政机构的法律解释所采取尊重态度，但这种类比其实是不恰当的。在美国，行政机构具有专业化的优势，并同时由选举产生的总统与国会负责；就此而言，它在民主社会中的政治合法性超过了法院。因此，法院应该对行政机构的法律解释赋予充分尊重。同时，就某个具体的实体领域而言，行政机构本身是统一的，行政首脑可以协调不同部门或地区对法律的理解，从而提高法律的统一性与确定性。但在WTO的环境下，各成员国政府本身并不负责WTO规则的实施，也不一定是WTO规则的专家。相反，各成员处于某种集体行动困难之中，各自都具有理性利益使规则的解释向自己方向倾斜。这样下去，WTO规则就可能受到削弱与破坏。至少，各成员之间可能对WTO的规则产生合理分歧，因而需要一个机构的统一解释。这个机构不是别的，正是WTO特别设置的争端解决机构。WTO协定特别授权专家组捍卫政治决定。因此，尽管争端解决机构可以在事实问题上尊重有关成员的意见，在规则的解释上应该坚持自己的独立判断。

(三) WTO与世界行政法治

作为在美国推动下形成的战后国际经济新秩序，WTO反映了美国从程序上控制成员国政府行为的价值选择。根据GATT第22-23条的规定，如果WTO成员的贸易行为以未曾预期的方式减损(nullification and impairment)其它成员的贸易，受害方可以把争议诉诸于专家组解决。“减损”并不限于对法律义务的实际侵犯，而是包含了3种形式的行为：违反义务、为限制进口而补贴国内工业、数量限制。举证负担在于被告方。

2001年12月，中国正式加入了WTO，成为该组织的第143个成员。无论对于中国还是世界，中国的加入无疑都是具有重要意义的历史事件，并将对中国的行政法治建设产生深远的影响。由于中国不少法律不够具体，包含着较多含义广泛的措辞，且未注明制订规则的程序，中国行政机构享有相当大的自由裁量权，比较容易造成行政决定的任意性。由于篇幅限制，本文无暇回顾中国行政法在过去二十多年的快速进展，但如何将中国的行政、行政法和行政法学融入世界行政法体系，对于中国来说不仅是一项巨大挑战，而更是一项艰巨的使命。WTO为中国提供了一个难得的机会，也只有在中国的行政法带着自己的特色和世界行政法的大家庭融为一体，我们才可能完整地勾勒出世界行政法体系的轮廓。

【注释】

“法治国的所有作用’都是以法律的形式决定的’”，奥托·迈耶(Otto Mayer)：《德国行政法》，刘飞译，北京：商务印书馆2002年版，第60页。

卡普莱迪教授用语，参见其《欧洲普通法的新视野》，1978年。(Mauro Cappelletti, *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Brill (1978).)**

王名扬，《法国行政法》，北京：中国政法大学出版社1988年版，第223-224页。

部分原因在于英国对公务员一词的定义比法国狭隘，排除了军人、司法人员、国家卫生机关、公共企业和邮政服务的雇员。在第二次大战之后，英国公务员的人数达到43.5万，后来有所削减，但到20世纪70年代又达到近50万。参见夏尔·德巴什：《行政科学》，葛智强、施雪华译，上海译文出版社2000年版，第368页。如果包括“工业工作人员”（例如港口、兵工厂、兵器厂的工人），则也有70万人。

同上。

德巴什：《行政科学》，第369页。

布朗、贝尔：《法国行政法》（第四版），1993年，第262-266页。(Neville Brown and John Bell, *French Administrative Law* (4th Ed.), Oxford: Clarendon Press (1993), pp. 262-266.)**

达维德：《法国法——结构、渊源和方法》，1972年，第31-38、127-132页。(Réne David, French Law: Its Structure, Sources, and Methodology, Kindred (trans.), St. Louis: Louisiana State University Press (1972), pp. 31-38, 127-132.) **

戴西：《宪法学导论》，同前注，第245页。(Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p. 245.) **

施瓦泽：《欧洲行政法》，1992年，第100-102页。(Jürgen Schwarze, European Administrative Law, London: Sweet & Maxwell (1992), pp. 100-102.) **

布朗、贝尔：《法国行政法》，同前注，第24-28、37-40页。Brown and Bell, French Administrative Law, pp. 24-28, 37-40. **

巴古舍尔：“德国行政法——公民诉国家”，《美国比较法杂志》第16卷，1968年，第317页。(Ernst K. Pakuscher, Administrative Law in Germany — Citizen v. State, 16 American Journal of Comparative Law 309 (1968), p. 317.) **

同上注，第313页。**

张千帆：《西方宪政体系（下册·欧洲宪法）》（第二版），北京：中国政法大学出版社2005年版，第162-163页。

1 BverwGE 159.

17 BverwGE 192.

巴古舍尔：“德国行政法——公民诉国家”，同前注，第320-328页。(Pakuscher, Administrative Law in Germany — Citizen v. State, pp. 320-328.) **

施瓦泽：《欧洲行政法》，第4-5页。(Schwarze, European Administrative Law, pp. 4-5.) **

克莱格、博佳：《欧盟法——文本、判例与材料》（第三版），2003年，第14页。(Paul Craig and Gráinne de Búrca, EU Law: Text, Cases, and Materials (3rd Ed.), Oxford University Press (2003), p. 14.) **

同上注，第22-23页。**

施瓦泽：《欧洲行政法》，同上注，第1453-1454页。**

同上注，第1465页。**

杰克逊：《世界贸易组织——宪法与法理》，1998年，第96-98页。(John H. Jackson, The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence, Royal Institute of International Affairs (1998), pp. 86-98.) **

鲁本斯坦、舒尔茨：“国际贸易的法律与秩序——行政法原则与GATT/WTO”，《圣约翰法律评论杂志》第11卷，1996年，第300页。(Kim Rubenstein and Jenny Schultz, Bringing Law and Order to International Trade: Administrative Law Principles and the GATT/WTO, 11 St. John's Journal of Legal Commentary 271 (1996), p. 300.) **

因此，其它国际机构——例如从原国际正义法院(International Court of Justice)演化而来的世界法庭——对WTO争议并没有管辖权。

另外，共同体中成员国单独当过15次被告。笔者感谢华东政法学院朱榄叶教授为此提供数据。

United States v. European Community, SCM/42.

克罗利、杰克逊：“WTO争端解决程序、审查标准以及对成员国政府的尊重”，《美国国际法杂志》第90卷，1996年，第197页。(Steven P. Croley and John H. Jackson, WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments, 90 American Journal of International Law 193 (1996), p. 197.) **

Finland v. Zealand, BISD 32S/55.

European Community v. United States, DS29/R.

Norway v. United States, SCM/153; ADP/87.

克罗利、杰克逊：“WTO争端解决程序、审查标准以及对成员国政府的尊重”，同前注。(Croley and Jackson, WTO Dispute Procedures, Standard of Review, and Deference to National Governments.) **

Chevron, U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc., 467 U.S. 837 (1984).

奥斯特里：“中国与WTO——透明度问题”，《加州洛杉矶大学国际法与外交事务杂志》第3卷，1998年，第2-3页。(Sylvia Ostry, China and the WTO: The Transparency Issue, 3 UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs 1 (1998), pp. 2-3.) **

【出处】
中国网

更新日期:2010-3-19
阅读次数:491

上一条: [张千帆](#) 世界行政法体制的形成与发展(1)

下一条: [马怀德](#) 澳大利亚行政法中的程序公平原则

[【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)



==本栏目相关文章==

- ▣ [张千帆](#) 美国行政立法程序的模式选择与变通
- ▣ [张千帆](#) 欧美行政法的热点问题与发展趋势
- ▣ [张千帆](#) 世界行政法体制的形成与发展(1)
- ▣ [张千帆](#) 世界行政法体系的形成与发展(上)
- ▣ [张千帆](#) 世界行政法体系的形成与发展(下)
- ▣ [张千帆](#) 司法审查的标准与方法——以美国行政法为视角

>>> [更多](#)