



孙立文-WTO贸易救济争端解决裁决执行问题分析



来源方式：原创

发布时间：2012-05-22

WTO贸易救济争端解决裁决执行问题分析

孙立文

(天津师范大学法学院)

【摘要】WTO贸易救济规则执行的双层结构，使贸易救济措施争端解决裁决的执行具有一定的特殊性。这种特殊性造成WTO争端解决的执行规则在贸易救济争端领域适用时所产生的救济措施不充分、在较大程度上影响救济的效果和效率等问题，笔者建议通过建立有限实施的诉讼临时措施制度，改善争端解决裁决和建议规则等措施解决这些问题。

【关键词】WTO 贸易救济争端 裁决和建议的执行

在WTO争端解决机制运行的近十五年中，WTO成员提交争端解决机构处理的贸易救济争端多达130件，这些案件中进入所谓法律程序的争端案件为65件，其中未完成审查程序的案件3件，申诉方在关键或主要问题上败诉，或在审查程序完成之前撤销相关措施，因而不需要执行的争端为5件，最终需要由被诉方采取不同程度的执行措施的案件为57件。分析研究这些案件裁决的执行期限、执行方式和执行的效果，可以发现WTO贸易救济争端裁决和建议执行中存在的关键性的问题，以及这些问题对合理贸易救济措施实施的影响。

一、贸易救济争端裁决执行的情况和特点

从上述贸易救济争端的统计数字可以看出，WTO争端解决机制运行的十五年中，130件贸易救济措施争端的处理在所有WTO争端解决机制处理的390多件案件中占有重要地位。从某种程度上说，对贸易救济争端解决成为WTO争端解决机制的主要任务。

从57个案件的裁决和建议执行效果来看，可以分成三种情况，即执行措施未受到质疑；执行措施受到质疑，但未采取措施；执行措施发生争议的情况。根据WTO官方网站公布的案件情况介绍，贸易救济措施争端案件裁决和建议的执行情况，可以用以下统计数字表示。

贸易救济措施争端解决案件裁决和建议执行统计（1995.1.1-2008.12.31）

争端种类

需要采取执行措施的争端总数 在合理期间内执行完毕 在合理期间内执行完毕但执行措施受到质疑 双方就执行措施发生争议 未能在合理期间执行

反倾销 32件 4件 6件 12件 3件

反补贴 9件 0件 2件 2件 1件

笔者在进一步调查和分析上述统计数据及相关情况的基础上初步总结出贸易救济争端解决裁决和建议执行的实践的以下几个特点:

第一, 争端解决机制的执行规则运用于贸易救济争端的效果是不平衡的。保障措施争端裁决和建议的执行效果好于反倾销和反补贴争端的裁决和建议的执行, 这种特点主要表现在执行措施的彻底性和执行的合理期间方面。从执行措施来看, 保障措施案件的裁决和建议的执行主要以成员撤销违反WTO规则的保障措施的实施为执行方式; 从执行期间来看, 保障措施案件的裁决和建议的实际执行期间普遍较短, 多数案件的裁决和建议能够在相关的专家组或者上诉机构报告通过后得到执行, 而上述情况在反倾销和反补贴争端裁决和建议的执行中很少见到。

第二, 涉及WTO成员内部贸易救济法律规则违反WTO规则的争端裁决和建议执行困难。在已经完成的案件中, 有相当数量的争端涉及被诉方的贸易救济法律措施违反WTO规则, 特别是反倾销争端中, 这类争端最多。相对于具体贸易救济措施的实施争端, 规则本身的争端裁决执行所需的平均执行期间比较长, 涉及需要调整国内反倾销法律或规则的执行案件, 平均实际执行期限超过40个月, 执行措施受到争议的情况也比较普遍, 因此执行更困难。

第三, 执行措施的复杂性较高。由于贸易救济争端所涉及的争议问题和诉求比较具体和多样, 特别是反倾销争端, 争端诉求既包括改变、废除违反WTO规则的成员内部法律规则, 也包括改变具体贸易救济措施调查行为和实施方式。面对多样化的诉求, 专家组和上诉机构的报告所提供的执行建议通常采取“以与WTO规则相符合的方式执行相关措施”的方式表述; 加之, WTO争端解决规则所确立的执行建议多为非描述性的, 在采取执行行动时, 执行方多根据专家组和上诉机构报告中的裁决意见选择执行方式, 因而执行措施的空间比较大, 导致执行措施受到质疑或产生争议的情况比较普遍。

二、WTO争端解决机制的执行规则适用于贸易救济案件时存在的问题

从上述贸易救济措施争端解决裁决和建议执行的特点来看, 争端解决机制的执行规则在适用于贸易救济争端案件中存在着一些体制性的问题, 这种问题主要是由WTO贸易救济制度本身的一些特性决定的。由《反倾销协议》、《补贴与反补贴协议》和《保障措施协议》所构成的WTO贸易救济制度是对各成员国内贸易救济法律规则内容的协调, 而且成员的主管机构对贸易救济法律的执行也具有较大的裁量空间, 这就造成WTO贸易救济规则实施中比较明显的双层结构, 首先是成员国内贸易救济立法对WTO规则的执行, 其次是成员主管机构依据国内贸易救济法律进行调查和做出裁决的行政行为对WTO规则的执行, 二者都构成实施WTO贸易救济规则的主要内容。这种结构在一定程度上造成了贸易救济争端解决裁决和建议执行的特殊问题。

首先, WTO争端解决制度并不提供追溯性补偿救济方式, “前瞻”性的救济措施很难充分救济由于过度和不适当使用贸易救济措施所造成的损害后果, 从而减损通过争端解决机制限制滥用贸易救济措施的效果。

根据DSU第3.7条的规定, 争端解决机制的目的是保证争端的“积极的解决”。争端的解决方式以双方都接受并符合WTO相关适用协议为首选。在双方无法达成协议的情况下, 争端解决机制的首要目的通常是撤销有关措施。补偿性的救济方式只有在立即撤销措施不可行的情况下, 作为一种在撤销措施的过程中临时使用的救济方式而得以适用。因此, WTO争端解决机制现行的补偿性的救济方式主要通过对不执行或不能在合理期间内执行裁决和建议实施授权报复措施来实现。

上述前瞻性的救济方式对适用期限相对较长, 影响范围较大的WTO成员国内一般的规则诸如此类措施所造成的损害的救济具有比较重要的意义, 但是作为具有双重实施结构的贸易救济措施来看, 除了效力相对稳定、期限较长的贸易救济立法以外, 争端主要涉及的实际上是WTO成员主管机构所采取的贸易救济调查行为, 以及实施的具体贸易救济措施与WTO规则是否相符的争议。按照WTO《反倾销协议》和《补贴与反补贴协议》的规定, 反倾销和反补贴实施的期限为五年, 对于一项存在争议的反倾销或者反补贴措施来讲, 从措施实施之日开始提出磋商, 如果受到指控的相关调查和实施被裁定存在与WTO规则不符之处, 需要采取执行措施, 那么按照前文统计所表明的平均执行期限计算, 一件反倾销或反补贴争端解决裁决和建议到最终执行完毕通常会经过约30个月的时间, 在这两年半的时间里, 与WTO规则不符的反倾销或反补贴措施会一直有效实施, 而这种措施的实施所造成的损害也会一直持续而无法得到救济。尽管对于胜诉一方来说, 执行方在合理期限内未能完成执行措施时可以要求实施授权报复, 但是对于大量发生的反倾销、反补贴措施争端来讲, 通过报复措施寻求补偿性的救济, 效果通常是得不偿失, 因此在众多的反倾销、反补贴争端解决裁决和建议的执行案件中, 只有欧共体和日本在美国-伯德法案、欧共体在美国-1916反倾销法案件中针对美国无法在执行的合理期间内修改法律措施而实施了中止关税减让义务的授权报复措施以外, 其余大量针对反倾销反补贴具体措施的裁决和建议执行案件从未出现过使用授权报复措施的情况。如果一项为期五年的反倾销、反补贴措施, 它的违反WTO规则之处不能在短期内得到纠正, 五年期限到来时根据到期复审裁决而继续实施的该项措施通常不属于原始争端裁决和建议的执行范围, 相关WTO成员只有通过提出新的申诉才能对存在争议的复审措施寻求救济。因此, 对于涉及具体反倾销反补贴措施的争端解决裁决和建议来讲, 执行是否能够达到满意的效果, 基本上要根据执行一方的善意。

其次，WTO争端解决机制只能针对申诉的特定措施提供救济的方式在较大程度上影响贸易救济措施争端解决裁决和建议执行的效果。

贸易救济措施作为WTO成员针对出口方不正当竞争或贸易不平衡而实施的国内产业的救济和临时性保护措施，其实施具有法定期限，特别是反倾销和反补贴措施，从最初的调查到中期复审，再到期末复审，各阶段的调查结果互相影响，但在WTO争端解决中通常只能对不同阶段的措施分别作为独立的措施提出申诉，并且就相应的措施做出裁决和建议。对于WTO成员在原始反倾销、反补贴调查程序中所做出的实施相关措施的决定，如果在WTO争端解决程序中被认定存在违反WTO规则的之处，“随后的”中期复审和到期末复审是否属于原始争端解决裁决和建议的范围，相关WTO贸易救济规则和DSU并没有做出明确规定。从WTO《反倾销协议》关于反倾销争端解决范围的规定，以及专家组和上诉机构在以往的反倾销反补贴争端解决实践中的做法来看，执行一方所采取的执行措施的范围应当参照原始争端程序阶段的建议和裁决以及原始的争议措施。这在一定程度上导致了执行效率不高——延续了原始争议措施错误的复审程序必须通过新的争端解决程序才能够得以纠正。

考虑到反倾销和反补贴程序中原始措施与随后复审措施存在着诸多客观联系的事实，WTO专家组和上诉机构在第21.5条争端解决实践中，试图通过对DSU第21.5条的解释来弥补这一缺陷。上诉机构的普遍意见认为，尽管表面上执行一方所采取的执行措施应当限于原始程序中的争议措施，但是对于不属于原争端解决范围的措施是否符合WTO相关协议的规定，也可以根据检验这些措施与执行措施的相关性的所谓连接点（nexus）测试的结果来确定。如果连接点测试显示裁决和建议通过后执行一方相关的措施与原始争议中的措施具有足够的联系，那么这些措施可以作为执行范围内的措施。在第21.5条争端解决实践中，在时间和事实影响方面具有足够连接点的复审措施才属于执行范围内的措施。例如，美国-归零案中，第21.5条专家组虽然认为其审查范围只限于原始争端解决专家组和上诉机构报告所确定的措施范围，所有欧共体提出的美国在争端解决机构裁决通过后的随后复审都不属于执行范围的裁决，但是第21.5条上诉机构却推翻了专家组的上述裁决，认定其中来自德国的不锈钢板卷和带卷反倾销日落复审等四个措施由于存在足够的与裁决和建议的密切连接点，因而属于裁决和建议的执行范围。上诉机构的裁决依据就是所谓“连接点”分析，即要求专家组应当根据特定的事实和法律背景，对措施的时间、性质和效果进行检查，以确定执行措施与裁决和建议之间是否存在密切的关系。

上述连接点分析方法尽管并不意味着所有争议的原始反倾销反补贴措施的随后复审都属于原始争议裁决和建议的执行范畴，但是可以在一定程度上避免由于针对同一个问题重复使用争端解决程序所带来的效率不高。

第三，WTO争端解决裁决和建议的非描述性对贸易救济争端解决裁决和建议的准确执行产生不利影响。

DSU第19.1条规定，在专家组或上诉机构认定一项措施与相关适用协议不符时，它应当建议有关成员将违反WTO规则的措施变更至与协议相符。除上述建议之外，专家组或上诉机构也可以向相关成员提出如何执行建议的方法。根据上述条款的规定，在通常情况下，争端解决裁决和建议的表达采取的固定模式是要求违反WTO规则的一方“将其实施的违反措施变更至与WTO规则相符”。这种裁决和建议表达模式并没有对执行的范围、执行措施做出具体描述，根据笔者的观察，这样的裁决和建议实际意味着负有执行义务的成员以专家组和上诉机构的裁决结论为依据，考虑相关裁决意见的具体内容，选择适当的方式来执行裁决和建议。这种非描述性裁决和建议，从执行的角度来看既具有其优势，也存在着不利的一面。优势在于执行一方可以根据本国立法、行政体制环境，选择最适当的执行措施，有利于裁决和建议的执行效果。不利之处在于，由于裁决和建议并不对执行的方式做出明确而具体的要求，在争端双方对裁决意见具有不同理解的情况下，针对执行措施产生争议的可能性会大大增加，导致在一定程度上影响执行的效率。

在美国-归零方法（欧共体）一案中，欧共体与美国关于裁决和建议执行的争议主要表现在对执行裁决和建议的范围的不同理解。这种不同理解主要表现在两个方面，一是欧共体认为美国以原始争端裁决中基于归零方法实施的反倾销措施作为行政复审和日落复审的基础违反ADA关于倾销的定义、倾销幅度计算、复审条件的相关规定，因而没有执行原始争端的裁决和建议。换言之，欧共体主张原始裁决和建议中的反倾销征税令的随后的复审也应当属于美国执行义务的范围；二是，欧共体认为美国在采取执行措施时，对裁决和建议范围内的反倾销措施在计算所有其他税率时仍然适用归零税率和不利的可获得事实的做法违反ADA的相关规则。换言之，欧共体认为对于原始争端裁决和建议范围内的反倾销措施，执行中忽略的措施也应当作为执行措施纳入执行争议的范围。对于欧共体关于执行范围的上述主张，美国则认为所有在原始争端中没有提出的主张都不能作为第21.5条程序审查范围内的问题。即“执行程序不能被用于挑战本应在原始专家组程序中提出审查而没有提出的措施。”对于欧共体在第21.5条申诉中特别提出要求专家组对美国应当如何执行裁决和建议提出建议，而专家组在其裁决报告中拒绝了欧共体的要求，认为尽管DSU第19.1条要求专家组可以提出相关成员执行裁决的方式的建议，但是在第21.5条审查程序中，专家组已经对美国执行或不执行原始争端的裁决和建议的行动，以及美国执行义务的范围做出了评估意见，因此没有理由再就此问题做出裁决。可见，目前争端解决裁决和建议的范围和执行方法，只能通过第21.5条程序来确定。

三、对争端解决执行机制在WTO贸易救济领域内适用的评价

尽管争端解决机制适用于贸易救济争端存在着上述诸多问题，但是包括执行机制在内的WTO争端解决机制的运行仍然对WTO贸易救济制度产生了重要的积极影响。这种积极影响可以总结为以下两个方面：

首先，专家组和上诉机构适用WTO贸易救济规则处理相关争端所作的法律解释，对澄清WTO贸易救济规则起到了不可估量的重要作用，而这些法律意见通过执行机制，在一定程度上影响着WTO成员的贸易救济政策的实施。鉴于WTO贸易救济规则，特别是反倾销规则本身在形成过程中由于成员各方政策意见的冲突而存在着诸多模糊不清之处，专家组和上诉机构在适用WTO反倾销、反补贴和保障措施规则的解释意见不仅在一定程度上澄清了WTO贸易救济制度具体规则的含义，也对一些涉及WTO贸易救济制度基础的法律争议问题的解决提供了具有实践意义参考意见，这些意见虽然不能起到制定规则的作用，但是通过裁决和建议的执行机制可以影响相关WTO成员的贸易救济政策的实施。例如，在美国-归零案中，专家组和上诉机构所做出的美国在反倾销调查中使用归零方法作为规则诸如此类措施违反ADA相关条款的裁决意见，通过执行机制促使美国商务部公布法令放弃了在今后的反倾销调查中使用归零方法。

其次，贸易救济争端解决裁决和建议及其执行机制为公正合理地实施贸易救济措施，限制贸易救济措施的滥用提供了最后的解决方法。如前所述WTO贸易救济规则本身倾向于授予WTO成员实施贸易救济措施的广泛裁量权，当这种裁量权被进口成员过度或者不合理地使用时，必然会对其他成员利益造成损害，继而伤害自由贸易体制的基础。相关成员通过将不合理的贸易救济措施诉诸WTO争端解决的裁决及其执行程序，可以在一定程度上限制WTO进口成员滥用贸易救济措施，保障出口成员合理利益。

当然，由于WTO争端解决执行机制存在的问题，也在一定程度上减损了上述争端解决效果。比如，对于不合理使用贸易救济措施而造成出口成员利益的损失，目前的执行机制无法提供充分的救济。改善这种状况只能通过调整WTO争端解决执行机制来实现。

四、建议

对于争端解决机制适用于贸易救济规则实施领域所具有的特定局限，笔者认为可以从改善贸易救济争端解决裁决和建议的执行规则入手。具体建议如下：

建议一：适当引入具体利益保障机制。争端解决机制提供的救济方式类似契约法对违约行为所提供的实际履行的救济方式，这种救济方式虽然能够保证WTO成员的主要利益，但是在贸易救济争端中，撤销或者变更与WTO规则不符的措施这种类似于实际履行的救济方式，有时不能弥补出口成员的具体利益损失，而具体利益损失的累积会影响自由贸易体制下的公平竞争的效果，继而对自己自由贸易造成损害。当然，对违反WTO规则实施的贸易救济措施提供补偿，虽然不便改变争端解决机制不提供追溯性的损害赔偿的救济原则，但是可以通过在争端解决执行程序中纳入临时措施机制来减少和控制由于不能在合理期间完成裁决和建议的执行所造成的利益损害。具体来说就是由第21.5条专家组根据申诉方的要求，在初步审查执行措施的合法性的基础上，决定是否可以采取临时措施中止受到质疑的贸易救济措施的实施，待专家组和上诉机构的报告通过后再按照裁决意见的内容恢复相关贸易救济措施的实施。通过这种方法，可以将申诉方所承担的不执行风险转移至执行方，在一定程度上限制执行方拖延执行给申诉方带来的损失。为了避免申诉方滥用这种权利，在实施临时措施时，可以由第21.5条专家组确定一个申请方应当支付的担保额度，如果申诉主要部分不能获得支持，申诉方以担保支付应当缴纳的反倾销、反补贴税款。这种制度既可以限制损害的程度，又不涉及追溯性补偿的情况，因此并不违背目前WTO争端解决救济方式的基础。

建议二：为了减少执行争议发生的可能性，应当考虑增加专家组和上诉机构的报告中裁决和建议的描述性，这在一定程度上可以增加执行方的效率。目前争端解决裁决和建议的普遍表达形式是要求违反WTO规则的一方将其违反措施变更至与WTO规则相符。执行的内容通常是以裁决结论为依据，参考专家组和上诉机构裁决意见的具体内容由执行方来确定。在争端双方对裁决意见具有不同理解的情况下，针对执行措施产生争议的可能性就会大大增加。特别是对于执行措施比较复杂的案件，专家组或上诉机构在裁决和建议中对执行方式给予一定的指导实际上是必要的。当然，这种描述性的裁决和建议不应当过度限制相关成员选择具体执行措施的权利，它应当对明确执行的具体目标起到指导作用。在实践中，是否作出描述性的执行建议，可以采取由胜诉方在专家组或上诉机构做出裁决意见时提出确定执行范围和方式的要求，由专家组或上诉机构决定的方式来实施。

总之，WTO争端解决规则在贸易救济争端领域的应用具有一定的特殊性，这种特殊性导致贸易救济争端解决裁决和建议执行中的诸多具体问题，要解决这些问题，加强贸易救济争端解决裁决和建议执行的效果，对争端解决规则，特别是执行方面的规则，在贸易救济领域的适用进行适当的调整是非常必要的。

Abstract The two tier structure of implementing the WTO trade remedy rules lead to the specific difficulties on enforcement the DSB recommendations and rulings on the disputes of concerning measures. The probable solutions to the problems are to introducing a system of preliminary measure, and improving the rules of wording of the ruling and recommendation.

Key words: WTO; Trade Remedy Dispute; Implementation of rulings and recommendations

作者联系方式:

地址: 北京市朝阳区武圣东里50楼801室

邮编: 100021

电话: 13691365714

电子邮件: sunliwenn@yahoo.com.cn