

为什么 WTO 是模范国际法

杨国华

摘要：本文结合作者参与 WTO 工作，特别是争端解决工作的经历，解释了为什么提出“WTO 是模范国际法”这一观点。本文认为，WTO 有一套规则体系，而且这套规则得到了有效的实施。此外，中国在 WTO 中有丰富的法律实践和深远的影响。最后，本文对国际国内普遍存在的对 WTO 的“误解”、“虚无”和“漠视”现象进行了剖析。

关键词：WTO；国际法；中国

中图分类号：F743

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2016) 06-0028-06

一、WTO 是模范国际法

2012 年 5 月 26 日，中国国际法学会学术年会在西安举行。^①在上午的大会主题报告中，我提出了“WTO 是模范国际法”的观点。我简要论证如下：

在从事 WTO 争端解决工作的过程中，我们感到，WTO 是“管用的”，是模范国际法。这主要体现在以下 3 个方面。

第一，WTO 是管理贸易的，并且在贸易领域建立了一套国际规则。贸易是当今世界国际交往最为频繁、最为主要的形式。在国家领导人的互访和首脑峰会中，贸易已经成为一项必不可少的议题。而 WTO 所建立的国际规则，例如国民待遇、最惠国待遇、降低关税和取消数量限制等，是所有 WTO 成员共同认可的。因此，WTO 在国际贸易领域建立了秩序。二战以后的世界和平，2008 年世界金融危机没有演变成各国之间的贸易战，都有 WTO 的贡献。我们认为，能够在一个主要领域内建立秩序的法律是好的法律。

第二，WTO 的决策机制是“全体一致”（consensus），也就是“一国一票”，所有协议都经每一个成员同意才能生效。成员之间的平等增强了 WTO 的“公信力”。这与谁的块头大或者谁更有钱谁的决策权就大的机制有本质区别。我们认为，“法律面前人人平等”的法律是好的法律。

第三，WTO 的争端解决机制是有效的。这套机制有强制管辖权——只要有成员起诉，WTO 就必须受理案件。这套机制还有强制执行力——如果败诉方不执行，WTO 就可以授权报复。从实践看，WTO 在短短 16 年的时间里，已经受理了 438 个案件，作出了近 200 份裁决。这些裁决都得到 WTO 成员的普遍尊重——绝大多数案

作者简介：杨国华，清华大学法学院教授，中国法学会世界贸易组织法研究会常务副会长，研究方向：国际经济法。

^① 中国国际法学会学术年会是一年一度的盛会，参加者为国内主要的国际法研究学者、师生。按照惯例，大会邀请外交部条约法律司和商务部条约法律司的领导做大会主题报告，汇报近期国际法的新发展以及中国的参与情况。我以商务部条约法律司副司长的身份参加了这次大会。

件, 被诉方都修改了自己的措施; 而极少数案件, 被诉方以 WTO 争端解决程序所允许的方式, 暂时提供补偿, 或者由胜诉方暂时中止减让 (报复)。因此, 我们认为, 有执行力的法律是好的法律。

值得提及的是, 在这些案件中, 一半以上是发展中国家诉发达国家的。例如, WTO 成立以后, 第一个作出裁决的案件就是委内瑞拉诉美国, 并且 WTO 裁决美国败诉, 美国随后修改了措施。^①因此, 我们也认为, 能够“保护弱者”的法律是好的法律。

最后, 我们发现, 这套机制之所以有效, 与专家组和上诉机构的裁决报告中详尽的法律解释和充分的法律论证是有关的。专家组报告一般长达 400 页, 上诉机构报告一般长达 150 页, 对“涉案措施是否符合相关协定”这一问题进行了详细的解释和论证。因此, WTO 裁决是“以理服人”的。我们认为“讲理”的法律是好的法律。

在 WTO 争端解决实践中, 我们感到, WTO 是和平解决国家之间争端的场所。使用这套机制, 有利于国家之间关系的健康发展。中国在 WTO 的 10 多年实践就有力地证明了这一点。按照亚里士多德对法治的定义——“良好的法律得到良好的实施”, WTO 已经建立了一种“国际法治”, 使得国际法从“软法”(soft law)变成了“硬法”(hard law), 即从国际法对国家不可预测的软约束变成了名副其实的硬约束。因此, 我们认为, WTO 是模范国际法, 而中国在 WTO 中也已经有了一定的实践, 因此我们应当重视 WTO 的研究。

事实上, 从 2009 年开始一直到今天, 我在多种场合, 在“WTO 与国际法治”的主题下宣传这种观点。^②在此过程中, 这种观点得到了很多学者认可和支持, 但是也受到了不少质疑甚至批评。其中, 学界前辈陈安先生就组织了专场讨论,^③而青年才俊何志鹏老师则两次撰文评论。^④这些反馈给了我很大的启发。我觉得有必要回顾一下自己的心路历程, 从个人经历的角度, 比较完整地解释一下为什么我认为 WTO 是模范国际法。^⑤

按照学术惯例, 既然提出“WTO 是模范国际法”的观点, 那么就应该有充分的

① 美国标准汽油案 (United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, DS2)。美国向 WTO 通报, 1997 年 8 月 19 日执行了裁决。

② 2009 年 11 月 13 日, “北京大学王铁崖国际法系列讲座”, 我的题目就是“WTO 与国际法治”, 这可能是我第一次使用这个演讲题目 (见: 沈毓龙. 北京大学王铁崖国际法系列讲座 (2009 年 9 月~2010 年 6 月) [J]. 北大国际法与比较法评论, 2011, (11)。)。随后, 11 月 28 日, 在西南政法大学, 我再次以此为题举办了讲座 (见: 唐青阳. 国际法学讲演录 [M]. 北京: 法律出版社, 2010: 81)。

关于“国际法治”及其 WTO 作为一种范例, 我受到 WTO 首任上诉机构成员 James Bacchus 启发较大, 他的文章反复提及 WTO 应该成为国际法治典范的思想。见: Bacchus, James. Trade and Freedom. London: Cameron, May, 2004. 中译本: 【美】詹姆斯·巴克斯. 贸易与自由 [M]. 黄鹏等译. 上海: 上海人民出版社, 2013。

③ 《国际经济法学刊》第 22 卷第 3~4 期专栏: “学术争鸣: WTO 法是模范国际法吗? 征稿启事”, 2015 年 7 月 18 日 (电子邮件)。该刊第 22 卷第 3 期刊登了专栏“学术争鸣: WTO 法是模范国际法吗”, 共 7 篇文章。

④ 何志鹏. WTO 是模范国际法吗. 杨国华主编. 法学教学方法: 探索与争鸣 [M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2013: 203; 何志鹏. “WTO 是模范国际法”的语义分析与现实观察 [J]. 国际经济法学刊, 22(3): 68。

⑤ 我已经写过 3 篇相关文章: (1) 《WTO 是模范国际法》, 发表在杨国华主编的《法学教学方法: 探索与争鸣》(厦门大学出版社 2013 年版, 第 199 页); (2) 《亲历法治: WTO 对中国法治建设的影响》发表在《国际法研究》2015 年 9 月第 5 期; (3) 《两个“哈姆雷特”: 与陈安先生商榷》(2015 年 8 月, 未刊稿)。

论证,特别要对“模范”一词进行明确的界定。然而,我所经历的却不是这种学术的“理性”路径,而是经验的“感性”路径。也就是说,这个观点并不是我观察思考“总结”出来的,而是我亲身经历“感觉”到的。

二、我的“双边”和“多边”经历

1996年,我从北京大学法律系毕业,进入外经贸部(商务部)条约法律司工作,直到2014年8月加入清华大学法学院。我给法学院官方网站提供的个人信息是:“在商务部工作18年,先后从事国际贸易法、国际投资法、国际经济合作法、国际知识产权法和WTO法等实务工作,其中主要负责涉及中国的WTO争端解决案件处理和中外知识产权交流工作。参加的国际多边和双边活动包括:中国加入WTO谈判,亚太经合组织(APEC)知识产权工作组会议,联合国国际贸易法委员会(UNCITRAL)会议,国际统一私法协会(UNIDROIT)会议,中美商贸联委会(JCCT)和战略与经济对话(SED)会议,中欧高层经济对话(HED)会议。”“从事”、“负责”和“参加”,工作的介入程度是不一样的,但是这些工作的性质,却都可以归类为外交和法律事务。工作中,我经历了WTO与其他工作的对比,看到了WTO与其他国际组织的不同,还体验了政治、经济和法律等视角的差异。我不敢说任何有相同经历的人都会形成相同的观点,但是我作为一个法律人,在从事了多年的外交实务后,却坚定地提出了“WTO是模范国际法”的观点。

在参加“双边”工作,例如参加JCCT会议的时候,^①中美双方领导人和工作层会就中美双边经贸关系的现状进行回顾和评价,与此同时,也会相互提出“要价”,也就是互相要求对方做什么。例如,美国会要求中国开放A市场,说其实这对中国也是有好处的,而中国会要求美国放松B管制,因为这样是不公平的。经过长期的“谈判”,双方经过交流信息和交换看法,甚至“讨价还价”,“怄气吵架”,也许双方会分别在A和B方面各让一步,最后达成协议。的确,中美之间的很多经贸问题都是这样解决的。然而,这一切都是不可知的。也就是说,谈判之初,没有人知道最终结果会是什么。双方进行的是一场“博弈”,最终决定输赢或“双赢”的因素是什么,很难预测。每当这个时候,每当我坐在中国代表团的队伍里,绞尽脑汁、想方设法理解和说服对方的时候,我都在想:要是在WTO,这一切就简单了,因为大家只需要谈某项措施是否符合WTO规则和承诺;如果不符合,就必须修改,没什么话好说。解决中美经贸关系中的问题,WTO的效率很高,不需要领导人出面交涉,不需要旷日持久的谈判,一切按规矩办就可以了。当然,很多经贸问题,WTO还无章可循,因此我觉得,WTO的管辖范围扩大,以至于所有经贸问题都有章可循,很

^① 中美商贸联委会(Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT)始于1983年,成立以来对增进两国之间相互了解、推动和加强双边经贸领域的互利合作、维护和促进双边经贸关系的稳定健康发展发挥了重要作用。2003年底,中国国务院总理温家宝访美时,两国领导人商定提高中美商贸联委会会议的级别,由中国副总理担任中方主席,美方主席由商务部长和贸易代表共同担任,联委会会议升级成为两国间最高层次的双边经贸磋商机制。

有必要。

在参加“多边”工作，例如参加 APEC 知识产权工作组会议的时候，^①大家会就各成员应该共同做些什么以及各成员自己应该做些什么等问题进行讨论，然后会制订一个会议纪要或发表共同声明，作为会议成果。从这份成果的性质看，很像国际条约，因为这是大家“谈判”形成的、载有权利和义务条款的国际文件，应该在促进成员间知识产权保护方面起到一定作用。然而，这份文件能否得到实施，并没有什么监督机制。也就是说，很多时候都是说到做不到。从 APEC 整体情况看也是这样，很多就有明确义务性质的文件，甚至是领导人会议所通过的声明和宣言，都没有做到，且不了了之。^②每当这个时候，每当我与其他成员的代表字斟句酌地起草文件，我都在想：大家会认真对待文件中的要求吗？要是在 WTO 可就不一样了，在 WTO 里，说的就必须做，否则会有法律后果。当然，你可以说 APEC 和 WTO 的定位不同，一个是松散型的，一个是紧密型的。但它们的作用和效果也确实不同啊！

三、国际观察和对比

我所经历的“双边”和“多边”国际活动是有限的，也许会以偏概全。然而，以我的观察，在国际上，在小国与大国交往的过程中，两者是无法“平起平坐”的；在领土归属、反恐战争和海岛之争等等领域，联合国和其他国际组织所建立的规则体系是残缺不全的，规则的实施是举步维艰、苍白无力的。我虽然没有参与这些问题的处理，但是每当看到这样的新闻，我都在想：还是 WTO 好啊！小国告大国，大国会乖乖地服输；^③两国之间的争端，可以用法律手段解决，和平而高效。国际法的其他领域，不管有什么特殊性，为什么不能向 WTO 学习呢？用法律手段和平解决国际争端，难道不是国际社会的发展方向吗？为什么不能从现在就做起呢？

以上对比所表达的，就是“WTO 是模范国际法”的含义，即 WTO 有一套规则体系，而且这套规则得到了有效的实施。与国际法其他领域相比，WTO 就是“模范”。我认为，第二次世界大战结束 50 年后，即 1995 年，人类社会能够成立这样一个组织，在一个特定的重要领域建立了秩序，这是非常了不起的，怎么肯定和赞扬都不为过。当然，这并不是说 WTO 已经完美了。事实上，从 WTO 成立 20 年来的运转情况看，从机制的完善到领域的扩大，还有很多工作需要做。^④但是我的想法是：不能操之过急，应该稳扎稳打。对于国际社会的发展方向，也许是大家先学习 WTO，在各自领域建立秩序；然后学习欧盟，成立更加紧密的联盟；最后世界上只有一个国家。如果这

① 截至 2014 年 9 月，亚太经合组织共有 21 个正式成员和 3 个观察员。1989 年 11 月 5 日至 7 日，举行亚太经济合作会议首届部长级会议，标志着亚太经济合作会议的成立。1993 年 6 月改名为亚太经济合作组织。

② 陈福利：亚太经合组织中的知识产权问题[J]，知识产权，2008,(2)。

③ 例如，早期的 WTO 案件有“美国汽油案”（DS 2，1995 年），原告是小国委内瑞拉，后美国修改了有关立法。近期的案件有“美国博彩业案”（DS 285，2005 年），原告是更小的国家安提瓜，后美国败诉，此案正在执行之中。

④ 目前对 WTO 的批评，主要有针对其“全体一致”的决策程序导致新回合谈判久拖不决以及没有包括人权领域等方面。

是一个大方向，那么路途一定很漫长。WTO 制度本身也需要完善，那么如何扩大到其他领域？欧盟自己也面临挑战，那么如何成为大家的“必经之路”？^①国家治理也出现了很多新问题，那么如何设计出一套适合于 70 亿人的政治机制？^②

四、中国参与 WTO 和理论研究

我说“WTO 是模范国际法”，还有一个更为重要的原因，就是中国在 WTO 中的法律实践及其影响。2001 年中国成为 WTO 成员后，全面参与规则谈判，认真配合政策审议，积极使用争端机制。特别是在使用争端机制方面，中国频繁起诉，沉着应诉，为中国的国际法律实践开辟了一条新路。作为一个法律人，一个曾经学习国际法的学生，遇到了一套“管用”的规则，看到大家认真地写“起诉书”和“答辩状”，看到大家“一审”、“二审”和“开庭”时激烈的辩论，看到大家严肃对待“裁决”，看到大家开口闭口都是“规则”，怎能不欢欣鼓舞？这才是法律啊！这才是国际法啊！不仅如此，在此过程中，我看到了中国对 WTO 所代表的“国际法治”的贡献，以及 WTO 对中国国内法治建设的积极影响，即高度的规则意识：WTO 规则是必须遵守的，为此我们可以起诉美国和欧盟，为此我们可以修改自己的法律法规。^③

我说“WTO 是模范国际法”的最后一个原因是，国际国内普遍存在的对 WTO 的“误解”、“虚无”和“漠视”现象。（1）误解。查阅一下学术文章，随处可见对 WTO 的批评。批评是必要的，甚至学术研究的价值正在于批评。但是人们不应该将批评误解为全部情况，正如外星人不应该拿起一张报纸就说地球不适合居住。^④例如，欧洲的彼得斯曼教授长期以来一直“批评”WTO，但是他却专门声明过：不要误解我，WTO 是迄今为止“最重要、最有效、最成功的贸易协定”（most important, effective, successful trade agreements），成绩是大半杯子水。^⑤（2）虚无。与国内学者和官员聊天，经常看到对国际法不以为然的表情。有的人并不了解 WTO 的新发展，因此基于自己的研究领域认为国际法没有什么用处。有的人研究 WTO，但是对 WTO 的评价并不高，或者认为仅仅是国际政治的工具。有的人仅仅从经济利益的角度理解 WTO。对此我感到很遗憾，但是十分希望能够有真正的辩论，以便澄清对 WTO 的认识。（3）漠视。相比之下，国际法界之外的法律界人士以及大众，对 WTO 更是视若不见了，它对全球经济发展、国际法治建设和世界和平促进方面的作用，似乎与大家没有什么关系。我经常对此感到无奈，也希望能够有更多人关注

① 欧盟一体化和扩大过程中，遇到了很多挑战和危机，目前的希腊债务问题就是一例。

② 从目前的国际关系状态，走向 WTO 模式，再走向欧盟模式，最终归于国家模式，这只是一个简单的人类社会发展方向的愿景，即“世界大同”、“天下一家”，此处无意做详尽的论证。

③ 关于中国参与 WTO 事务和争端解决机制的情况，详见前引文章《亲历法治》，兹不赘述。

④ 有一个故事说，外星人拿到一张地球人的报纸，发现满篇是凶杀、事故、海啸和地震，因此断定地球不适合居住，殊不知媒体的特点就是“报忧不报喜”、“唯恐天下不乱”。

⑤ 彼得斯曼（Ernst-Ulrich Petersmann）在厦门大学国际法高等研究院暑期班的讲课，2015 年 7 月 13~16 日。他对 WTO 的批评，主要集中在 WTO 缺乏对人权的关注。但是他认为，WTO 成绩是主要的；如果以一杯水来比喻，则成绩是大半杯水。

和支持 WTO。

五、结语

以上就是我提出“WTO 是模范国际法”的心路历程。我知道，一个人的力量是有限的，但是每个人都是可以有所作为的。我希望通过我的研究和教学工作，让更多的国际法学者正确看待 WTO，从而投入更多的精力研究 WTO，为 WTO 和国际法的健康发展献计献策；让更多的学生看到国际法治的曙光，树立法治的信心，将来为国际法治和国内法治贡献力量；让更多的官员重视 WTO，重视国际法，认真思考 WTO 在国际法治方面的示范效应；让更多的大众了解 WTO，关心 WTO，以至于在必要时支持 WTO。我知道，不论是谁，不论做什么事情，认识不同，效果也就不同。我的观点也许仅仅是“感性”的、不严谨的，但是我希望能够引起大家的讨论，因为我相信：事不辩不明；讨论的终点是真理。

回到本文开头陈安先生和何志鹏老师的评论。陈安先生在其大作中提到：要“深入探究 WTO 现行体制中对国际弱势群体明显不利和显失公平的各种条款规定和游戏规则”。^①而何志鹏老师则指出：“如果以静态的、绝对的良法善治标准来看待和评价，则 WTO 没有可能成为模范国际法。如果以动态的、相对的视角来分析，则 WTO 在规则结构、体系发展、规范施行方面所取得的成就，确实优于国际法的绝大多数部门和领域，可以成为当代国际法的样板和典范。对于这一问题的论断，必须结合具体的语境和目的，而就当代中国的国际经济法立场而言，宜缓称‘WTO 是模范国际法’。”^②举一个也许并不恰当的比喻：在陈安先生、何志鹏老师和我的面前，WTO 是 3 个不同的孩子。陈安先生说：虽然你最近做了一两件好事，但是你本质上是个坏孩子，我们必须彻底改造你。何志鹏老师说：你这个孩子最近表现不错，但是你还有很多缺点，你不要骄傲自满。我说：你干得不错，其他孩子都应该向你学习。本来只有一个“孩子”，但是为什么听起来却像是 3 个“孩子”呢？以上的回顾也许能给大家提供一点线索。

Why the WTO Is Model International Law

YANG Guo-hua

Abstract: This article tries to explain, from the experience of the author's participation in the WTO dispute settlement, why the author proposes that "WTO is a Model of International Law". The article proves that the WTO has a complete system of rules for trade and the rules are effectively enforced. The article also points out China's participation in the legal practice of the WTO and its significance to China. Finally the article tries to clarify some of the ideas on the WTO, namely misunderstandings, overlooking or ignorance on the WTO.

Key words: WTO; international law; China

(责任编辑：金孝柏)

① 陈安. 论 WTO 体制下的立法、执法、守法与变法 [J]. 国际经济法, 2010, 17(4).

② 何志鹏. “WTO 是模范国际法”的语义分析与现实观察 [J]. 国际经济法, 2015, 22(3).