

争端解决机制是 WTO 对全球经济稳定的最独特贡献

毛燕琼

自世界贸易组织成立以来,设立在世贸组织下的争端解决机制随着其在世贸实践中所凸显出来的成绩越来越引起了人们的注意。该机制独特的制度设计、相对完善的纠纷解决程序保证了 WTO 各个协议的切实执行,保证了世界贸易体制的安全和正常运转以及 WTO 目标的逐步实现。正如世贸组织前任总干事鲁杰罗所说:“如果不提及争端解决机制,任何对 WTO 成就的评价都是不完整的。从许多方面讲,争端解决机制是多边贸易体制的主要支柱,是 WTO 对全球经济稳定做出的最独特的贡献。”而该机制 50 多年的实践成绩亦为总干事鲁杰罗的这一评价作出了最好的诠释。

一、GATT 争端解决机制虽先天不足但仍取得不朽业绩

与 WTO 争端解决机制相比,GATT 时代的争端解决机制由于其先天不足,在实践中并没有取得可以与 WTO 争端解决机制相提并论的成果。然而,与同时代的争端解决机制相比,GATT 争端解决机制仍然取得了不朽的成绩。

(一) GATT 解决争端数量由盛到衰

据资料统计,GATT 时代(从 1948 年到 1994 年)启动争端解决机制程序的争议共 432 起,其中在 1989 年 4 月《关贸总协定争端解决处理的规定及手续的改善》出台前共发生争议 310 起,1989 年到 1994 年共发生 122 起。提请成立专家组的只有 188 起,其中 1948 到 1988 年为 133 起,占总争议的 42.9%,1989 到 1994 年为 55 件,占该阶段争议的 45.1%。专家组做出裁决的共有 150 起,其中 1948 到 1988 年为 105 起,占总争议的 33.9%,而 1989 年到 1994 年专家组做出的裁决为 45 起,占总争议数的 36.9%。

从以上数据可以看出,在 GATT 时代,争端解决机制走过了一个从盛而衰的过程。在两个不同阶段的争端数据统计中,无论是启动程序的争端,还是提请专家组的争端,以及专家组作出裁决的争端,都呈逐段下降的趋势。在国际大背景基本一致的情况下,这种变化表明了,在 GATT 后期,争端解决机制的弊端越来越凸显,建立一个新的争端解决机制以取代 GATT 争端解决机制已成为当时的时代课题。

在 GATT 时代,以司法方式即提请成立专家组来解决争端的方式并不占主流,外交方式与司法方式平分秋色,甚至采取外交方式更频繁一点,如,在 GATT 存续期间,共有 432 起案件提交给机构,可是只有 188 起案件启动了专家组程序,仅占总争端数额的 43.5%。这充分表明了 GATT 争端解决机制具有浓厚的外交性。而且,即使申诉方提请成立了专家组,也不一定会引起专家组裁决的作出,如在 GATT 存续期间,共有 188 起提请成立了专家组,可只有 150 起案件做出了专家组裁决,这就更加体现了 GATT 争端解决方式的外交性特征。其次,1989 年《关贸总协定争端解决处理的规定及手续的改善》的出台明显产生了其预期的效果,在一定程度上使成员方重拾对 GATT 争端解决机制的信心。短短 5 年内提请成立专家组的案件是过去 40 年的 41%,而专家组作出裁决的争端是过去 40 年的近二分之一。当然,我们还要明确的是,虽然《关贸总协定争端解决处理的规定及手续的改善》在一定程度上弥补了 GATT 争端解决机制的缺陷,从理论上鼓舞了成员方提起专家组的信心,但是事实上,在《改善》实施后,成员方提起专家组的争端数量占总争议数的比例与《关贸总协定争端解决处理的规定及手续的改善》实施前并没有实质的分别,分别为 45%和 43%。这说明了 GATT 争端解决机制已患上了无法治愈的沉疴,急需彻底医治。

(二) 申诉方倾向选用非司法程序

在 GATT 体系下，提交给 GATT 争端解决机制的争端中三分之二的数量都以被申诉方作出全部或部分让步而告终。参见表 1：

表 1

争端最终处理方式	无 减 让 (件)	部 分 减 让 (件)	全 部 减 让 (件)	总数 (件)
没有建立专家组	67	53	54	174
建立了专家组，但专家组没有作出裁决	7	5	23	35
对申诉方有利的裁决	23	29	49	101
混合裁决	6	8	6	20
对被申诉方有利的裁决	24	0	1	25
总数	127	95	133	355

从以上数据可以看出，首先，申诉方在裁决前获得让步的可能性实际上要高于裁决后获得的让步。如通过非司法方式（即在没有建立专家组，以及建立了专家组但没有作出裁决的情况下）解决争端，申诉方获得的减让可能性为 65%，而进入司法途径解决争端后，其获得的减让程度只有 63%。前者的比例高于后者，这也是 GATT 体系下当事方热衷于外交方式解决争议的一个原因。其次，那些进入法律程序的争端中，83%的裁决有利于申诉方，这是申诉方希望通过 GATT 解决争端的原因之一，也是被申诉方想方设法利用 GATT 机制的缺陷阻止或者阻碍 GATT 司法程序顺利进行的原因之一。

二、WTO 争端解决机制帮助实现贸易自由化目标

相较于 GATT 争端解决机制，WTO 争端解决机制在制度体系上纠正了 GATT 争端解决机制中的众多弊端，创立了一套具有自身特点的独一无二的争端解决方式。从制度上看，这套体系相比于从前大大完善；从实践中看，该机制遵循着 DSU 设立的运行轨道，处理了大量因 WTO 协议而引发的争端，为 WTO 贸易自由化目标的实现做出了卓越的贡献。

（一）争端数量呈现交替特征

自 1995 年 1 月起到 2007 年 3 月，WTO 成员方共提出了 359 件争端，以求在 DSU 规则下得到解决。提交的争端数量基本上呈现一年多一年少，交替变化的特征，而没有明显的原因。在 1997 年达到了最高，共有 50 起争议提交给 DSB，在 2005 年处于最低，只有 12 起案件提交 DSB。

（二）争端分布区分领域

由于 WTO 争端解决机制管辖权的宽泛性，提交给该机制的争端涉及到 WTO 一揽子协议中的各个协议，包括因经济利益的冲突而产生的争端和与政治等敏感性问题有关而产生的争端，如因公共健康和保护环境而产生的争端。37%的争端申诉方认为被申诉方违反了 GATT1994 条款的规定。10%的争端申诉方认为被申诉方违反了补贴与反补贴协议，还有 10%的争端申诉方认为被申诉方违反了反倾销协议；8%的认为违反了农产品协议。因服务贸易和知识产权协议而导致的争端相对比较少，因政府采购协议而引起的纠纷则在各类争端中处于最末端。

针对 GATT1994 提起的争端在各类纠纷中遥遥领先。不仅每年都有纠纷提交，而且每年提交给争端解决机制的数量也甚为可观。此外，因反倾销协议、农产品协议、补贴与反补贴协议而引起的纠纷数量也位居前列。而因原产地规则、政府采购协议而引起的纠纷则相对而言比较少。

（三）发展中国家充分利用争端解决机制

不同于 GATT 体系下发展中国家利用争端解决机制的情况，发展中国家在利用 WTO 争端解决机制时相当活跃。我们首先将世界上的国家按其收入高低分为四类：高收入国家、高于中等收入国家、低于中等收入国家和低收入国家。其中高收入国家即我们通常所说的发达国家，高于中等收入国家、低于中等收入国家和低收入国家我们统称为发展中国家。高收入国家是 WTO 争端解决机制的最大利用者。提交给 DSB 的争议 61% 的申诉方是高收入国家，如美国和欧盟。而在剩下的 39% 的争端中，都由发展中国家充当申诉方，其中高于中等收入国家占了 22%。美国是最活跃的申诉方，至今已提起了 85 起争议。欧盟紧随其后，已提起了 76 起争议。其次是加拿大（28 起），巴西（22 起）。值得注意的是，由低收入国家作为申诉方的总共 25 起案件中，印度作为申诉方的就占了 17 件。我国仅提起 1 件。至今为止，孟加拉国是唯一的最不发达国家作为申诉方向 WTO 争端解决机制提起申诉。

根据对被申诉方的统计，60% 的争议与发达国家相关，如美国和欧盟。40% 与发展中国家相关。美国是最主要的被申诉方（97 起），欧盟其次（56 起），印度第三（18 起），阿根廷第四（16 起），日本第五（15 起）。至今为止我国作为被申诉方的案件共有 6 起。

（四）磋商机制重要性凸显

从 1995 年 1 月 1 日至 2007 年 3 月，专家组和上诉机构分别通过了 135 份和 80 份报告。而且 WTO 争端解决机制也做出了一些仲裁裁决。根据此数量，并结合上述对争端数量的统计，我们可以看出向 WTO 争端解决机制提起申诉的争端数量远远超过专家组作出报告的争端数量。如果不考虑基于 DSU 第 21 条第 5 款提起的纠纷，专家组作出裁决的争端数量仅仅只有提起争端数量的三分之一。究其原因，不外乎磋商方式消化了一部分争端。由此，磋商方式在 WTO 争端解决机制中的重要性可见一斑。

这些数据向我们清晰直观地展示了自 WTO 成立后其争端解决机制在解决成员方纠纷、保障 WTO 法律实施、追求 WTO 目标实现等层面所发挥出的令人瞩目的成绩。如上所述，相对严密的工作程序设计、外交司法相结合的工作手段是 WTO 争端解决机制获得世人认可的保障，而成员方对 WTO 争端解决机制的认可正是其得以生存和发展的根本原因。