

亲历法治

——WTO 对中国法治建设的影响

杨国华*

摘要：本文从一次培训班授课经历出发，结合个人从事 WTO 工作十几年的经验，特别是在“清理法规”和争端解决方面的经验，认为 WTO 在国际贸易领域建立了法治，中国对 WTO 的国际法治建设作出了贡献。与此同时，WTO 对中国法治观念和习惯的形成，起到了潜移默化的作用，而贸易政策合规工作将对中国法治建设发挥积极影响。

关键词：WTO 法治 贸易政策合规

引 子

“为贯彻落实国务院提出的进一步加强贸易政策合规工作要求，不断提高各地区、各部门干部的国际贸易规则意识，增强各地方和各部门新形势下做好贸易政策合规工作的本领，世贸司于（2015 年）2 月 3—4 日在京举办了全国贸易政策合规工作首期培训班。……，来自国务院各部门、地方商务主管部门的近 80 名学员参加了培训。授课教师为国内从事 WTO 农业、服务业、补贴、知识产权等领域规则研究和工作的知名专家、学者和官员。”

这是商务部官方网站的一则消息。^①什么是“贸易政策合规”？合什么“规”？“国际贸易规则”指的是什么？为什么要举办全国培训班？国务院提出了什么要求？什么事情需要如此“兴师动众”？

一 全国贸易政策合规工作首期培训班

2015 年 2 月 3 日，数九寒冬，学校放假，新年临近。^②位于北京郊区的商务部培训中心的会议室里却春意浓浓。“来自国务院各部门、地方商务主管部门的近 80 名学员”济济一堂，聚精会神地听讲，热情洋溢地讨论。作为授课教师，我提供的资料是“从中国案件看 WTO 规则”，

* 清华大学法学院教授。1996 年至 2014 年 8 月在商务部条约法律司和中国驻美大使馆工作。

① 见商务部网站：<http://sms.mofcom.gov.cn/article/cbw/201502/20150200888211.shtml>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。

② 2015 年春节是 2 月 19 日。

主要是从中国作为原告和被告的一些案件中提炼出的一些世界贸易组织（WTO）规则。在近两个小时的时间里，学员们饶有兴趣地听着我的简单介绍，即为什么有些贸易措施涉及了“最惠国待遇”、“国民待遇”、“禁止性补贴”、“保护知识产权”和“履行承诺”等规则，并且就这些规则的实际应用问题进行了热烈讨论。

站在高高的讲台上，看着学员们一张张渴望、真诚的面庞，我有一种恍如隔世的感觉。15年前，我也是站在这里，面对满堂学员，讲解 WTO 规则。那时是中国即将加入 WTO，全国上下掀起了轰轰烈烈学习 WTO 规则的热潮。^① 作为加入 WTO 谈判的牵头部门，商务部举办了一系列 WTO 培训班，培训对象是“国务院各部门、地方商务主管部门”的司局长和处长们。与那时相比，不同的是，我作为授课教师，此刻已经有了一些关于这些规则的实践。这是过去十几年，我作为 WTO 争端解决的参与者和负责人的一些积累。^② 此刻讲解这些规则，已经不是那时的照本宣科。^③ 还有一点不同的是，学员中有两位也曾经参与过几个案件的处理，能够现身说法，准确、详细地讲解为什么某项措施是不符合 WTO 规则的。此刻讨论这些规则，已经不是那时的虚无缥缈。然而，与那时相比，相同的是，学员们依然如饥似渴，依然不知所措，因为他们对 WTO 规则不熟悉。

“我们刚刚加入世贸组织的时候，全国大规模地组织了对各级干部的世贸组织规则的培训，……大家对世贸组织规则有了普遍的较高的认识。但是，现在十多年过去了，当时接受培训的干部很多都已经不在原有岗位上工作了，尤其是比较基层的政府工作人员对世贸组织合规工作的意识还不够。”^④ 是啊，时过境迁，物是人非。

然而，不论今朝还是当年，为什么要组织 WTO 规则的培训呢？

- ① 即下文所提到的“我们刚刚加入世贸组织的时候，全国大规模地组织了对各级干部的世贸组织规则的培训”。那段时间，中央各部委，地方各级政府，甚至各种各样的行业协会，都在举办 WTO 规则培训班。其中最权威的培训班有：中央党校举办的“省部级主要领导干部国际形势与世贸组织专题研究班”，“……把各地区、各部门和军队有关单位的主要领导同志集中起来，就当前国际形势和加入世贸组织问题进行系统学习和专题研讨，……经过 5 天的学习……”，见“省部级主要领导干部‘国际形势与世贸组织’专题研究班（2002 年 2 月）”，<http://fuwu.12371.cn/2012/09/19/ARTI1348041869684268.shtml>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日；中组部、外经贸部和国家行政学院联合举办的“省部级干部 WTO 规则及吸收外资政策法规专题研究班”，“来自中央和国家机关有关部委，各省、自治区、直辖市、副省级城市和经济特区的领导 90 人参加。……为期 6 天。研究班学习了世贸组织规则和我国吸收外资的政策法规，了解了我国加入世贸组织谈判的总体情况，并对做好加入世贸组织后的应对工作和新形势下吸收外资工作进行了研讨。”见“吴仪与省部级干部专题研究班学员座谈时要求认真学习掌握世贸组织规则”，《人民日报海外版》，2001 年 11 月 26 日第 2 版，<http://www.people.com.cn/GB/paper39/4803/522842.html>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日；以及外经贸部主办的系列培训。我作为授课人员参与了外经贸部举办的十几期培训，学员主要是各部委局处级干部和地方商务主管部门的领导。
- ② 2002 年初，外经贸部（2003 年更名为商务部）条约法律司（条法司）成立 WTO 法律处，我担任处长。2008 年开始，我担任条法司副司级领导和副司长等职务，主管 WTO 争端解决等工作。因此我主办和参与了大多数中国案件。这些案件往往涉及 WTO 具体规则的理解和适用，使得 WTO 规则一个个地“活”了起来。因此我的这次授课资料能够结合案例，具体生动。
- ③ 当年讲授 WTO 规则，主要是根据自己关于关税与贸易总协定和 WTO 的有限知识，并且对照《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》（法律出版社 2000 年版。即后文国务院通知中所提及的“《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定”）中的二十几个 WTO 主体协议和上千页的《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》（见《中国加入世界贸易组织法律文件》，法律出版社 2002 年版），介绍 WTO 的基本原则和中国的具体承诺。我将 WTO 协议和中国承诺比喻为“旧约”和“新约”，是中国作为 WTO 成员的“圣经”。
- ④ “商务部召开‘贸易政策合规工作’专题新闻发布会”，2014 年 7 月 18 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201407/20140700667570.shtml>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。

二 贸易政策合规

2014年12月31日,《光明日报》刊登商务部部长高虎城署名文章——《加强贸易政策合规 全面推进依法治国》。文章指出:“党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),对新形势下加强社会主义法治建设做出了重要部署;”“在全面推进依法治国的大背景下,进一步加强贸易政策合规工作,对于加快建设法治中国,实现以开放促改革,完善法治化、国际化营商环境,具有重大的战略和现实意义。”^①

原来,WTO规则事关中国的法治建设!^②为什么?

文章进一步指出:“世贸组织的管理运作本身就是使所有成员贸易政策合规的过程,其规则体系是人类智慧和文明的结晶,堪称法治的典范。世贸组织通过开展多边谈判达成贸易协定,实现了国际贸易‘立法’;通过贸易政策审议,实现了对成员合规情况的监督;通过运用争端解决机制,实现了对世贸规则的强制执行。”^③

“开展贸易政策合规工作的过程也是培养全社会规则意识和契约精神、促进贸易政策制定者强化法治思维和提高法治能力的过程。通过开展宣传和培训,世贸组织所秉持的法治精神将更加深入人心;通过对具体贸易政策开展合规工作,各级政府部门的法治水平将大大提升。我们有理由相信,进一步加强贸易政策合规工作将大大加快我国法治国家建设的步伐。”^④

原来如此!那么就让我结合15年来的WTO工作实践谈谈对这两段话的认识吧。^⑤

(一) 法治、国际法治、国内法治

法治(rule of law)能够带来社会稳定和繁荣,也是社会进步的标志。关于法治的定义有很多,此处让我们仅仅采用亚里士多德的定义:良好的法律得到良好的执行,即“良法

① 《光明日报》,2014年12月31日, http://news.gmw.cn/2014-12/31/content_14348374.htm,最后访问时间:2015年2月25日。

② 这篇文章还提到了WTO规则事关中国的改革开放:“与世贸规则接轨,一方面促进我们解放思想、转变观念,对外开放政策的稳定性、透明度和可预见性不断增强,另一方面促进国内改革,迎来了贸易大发展、综合国力迅速提升的黄金时期。”2011年12月11日,时任国家主席胡锦涛在“中国加入世界贸易组织10周年高层论坛”上的讲话中也指出,“中国正式成为世界贸易组织成员。这是中国改革开放进程中的一件大事,标志着中国对外开放进入了历史新阶段”。见中国政府网: http://www.gov.cn/ldhd/2011-12/11/content_2017330.htm,最后访问时间:2015年2月25日。WTO与改革开放的关系,并非本文主题,但是遵守WTO规则显然也承载着改革开放的历史使命。

③ 《光明日报》,2014年12月31日, http://news.gmw.cn/2014-12/31/content_14348374.htm,最后访问时间:2015年2月25日。

④ 《光明日报》,2014年12月31日, http://news.gmw.cn/2014-12/31/content_14348374.htm,最后访问时间:2015年2月25日。

⑤ 我于1996年来到外经贸部工作,参加了1999年底的中美加入WTO双边谈判以及其后与欧盟和墨西哥的双边谈判,还多次赴日内瓦WTO总部参加加入WTO多边谈判。其中有2年时间专职从事法律法规清理,即对照WTO规则修改国内法律法规的工作(后文详述)。2002年初开始从事WTO争端解决工作,期间也广泛参与了新回合规则谈判、贸易政策审议和经济贸易政策的内部审核工作。2006年初至2008年底,我在中国驻美大使馆担任知识产权专员期间,也参与了一些涉美案件的处理。

善治”，^① 因为这是法治最为基本的特征。

从法治的这个定义看，WTO 已经在国际贸易领域建立了法治：它的目标是经济繁荣和世界和平；^② 它的规则是其所有成员“全体一致”通过的，^③ 并且得到了所有成员的尊重；^④ 它的裁决

① 对法治比较全面的介绍，可参见维基百科，“rule of law”，http://en.wikipedia.org/wiki/Rule_of_law，最后访问时间：2015年2月25日。

关于亚里士多德对法治的定义，可见的中文译文包括：

（一）“不过即使制定了优良的法律，却得不到心甘情愿的遵守，也不能说是建立了优良的法制。因此优良法制的一层含义是公民恪守业已颁订的法律，另一层含义是公民所遵从的法律是制定得优良得体的法律，因为人们有可能情愿遵从坏的法律。恪守法律可以分成两种情况：或者恪守在人们力所能及的范围内最优良的法律，或者是恪守在单纯意义上最优良的法律。”〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，颜一、秦典华译，中国人民大学出版社2003年版，第132页。

（二）“邦国虽有良法，要是人民不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。人民可以服从良法也可以服从恶法。就服从良法而言，还得分两类：或乐于服从最好而又可能订立的法律，或宁愿服从绝对良好的法律。”〔古希腊〕亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第202页。

英文译文包括：

1. For good management does not exist where the laws have been well enacted yet not obeyed. Hence one should conceive it to be one sort of good management when the laws are obeyed as enacted, and another sort when the laws being upheld have been finely enacted (for it is possible that even badly enacted ones will be obeyed). This may be done in two ways; [they may obey] either the laws that are the best of those possible for them, or those that are the best simply. Aristotle, *the Politics*, Translated and with an Introduction Notes, and Glossary by Carnes Lord (the University of Chicago Press, 1984), p. 130.

2. ……good laws, if they are not obeyed, do not constitute good government. Hence there are two parts of good government: one is the actual obedience of citizens to the laws, the other is the goodness of the laws which they obey; they may obey bad laws as well as good. And there may be a further subdivision: they may obey either the best laws which are attainable to them, or the best absolutely. Barnes, Jonathan, ed., *The Complete Works of Aristotle*, the Revised Oxford Translation (Princeton University Press, 1984), p. 2054.

② WTO 宗旨在关税与贸易总协定时期已经定下基调。《关税与贸易总协定》前言明确说：各成员在处理贸易和经济领域的关系时，应以提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的大幅稳定增长、实现世界资源的充分利用以及扩大货物的生产和交换为目的。期望通过达成互惠互利安排，实质性削减关税和其他贸易壁垒，消除国际贸易中的歧视待遇，从而为实现这些目标作出贡献。《世界贸易组织协定》继承了这一基调，并有所更正和扩展。

关于启动新回合谈判的《部长宣言》，则更加综合地阐述了这个组织的理念、宗旨与目标：一、多边贸易体制在过去50年中，对经济增长、发展和就业作出了巨大贡献。二、国际贸易可以在促进经济发展和解除贫困方面发挥主要作用。三、致力于将WTO视为全球贸易规则制定和自由化的唯一场所，同时也认识到区域贸易协定可以在促进自由化、扩大贸易以及促进发展方面发挥重要作用。四、正如《世界贸易组织协定》序言所述，应致力于可持续发展的目标。支持和维护一个开放的、非歧视的多边贸易体制的目标与为保护环境和促进可持续发展而采取的行动是能够而且必须是相互支持的。五、在认识到WTO成员资格不断扩大所带来挑战的同时，确认有共同有责任保证所有成员的国内透明度和有效参与。

WTO在其官方出版物中明确论证：“WTO通过促进贸易平稳流动和贸易争端建设性、公平地解决，进而维护和平。WTO还通过创设和加强国际信心与合作以促进和平。”见 *10 Benefits of the WTO Trading System* (World Trade Organization, 2008), p. 3.

③ “全体一致” (consensus) 是关税与贸易总协定的决策机制，为WTO所继承。（见《世界贸易组织协定》第9条第1款）这种决策机制是民主化的标志，也是协议达成后得到普遍遵守的基础。当然，在当今WTO成员已达161个情况下，“全体一致”也带来了决策效率的问题。

④ 就我所知，每个成员都公开支持WTO，认可WTO在促进经济发展和世界和平方面的作用，并且为其规则的完善作出了不懈的努力，包括参加旷日持久的新回合谈判。

得到了有效执行;^①因此,它在占世界贸易98%的161个成员之间建立了一种秩序。这种秩序,就是法律之治。笔者认为,从这个意义上讲,WTO是国际法治的典范,是模范国际法,因为人类社会发展至今,只有在这个领域,才出现了真正的“良法善治”。^②

在这个国际法治的大背景下,中国加入WTO以来,一直志在做“遵纪守法”的好成员。中国认真履行了上千页的入世承诺,降低关税和开放市场;^③中国审查了成千上万的法律法规,修

① WTO成立20年以来,已经受理了近500起案件。其中,有近一半案件由争端双方磋商解决了。在由WTO专家组和上诉机构做出裁决的200多起案件中,所涉及的绝大多数措施,即法律和政策,都得到了纠正,而少数案件也在WTO规则所允许的框架内,即根据WTO争端解决的程序规定“争端解决谅解”得到了处理:有些进入了执行程序,即在一方认为另一方修改后的措施仍然不符合WTO规则的情况下再次提交争端解决机制;有些是“败诉方”在无法立即修改措施的情况下提供了“补偿”;有些是“胜诉方”经WTO授权“报复”。至今没有一个成员公开拒绝执行WTO裁决。

争端解决机制是一套准司法机制。它的成功是WTO已经在国际贸易领域建立了法治的典型标志,是“善治”的集中体现。

② 我认为WTO成立那一天,即1995年1月1日,应该成为国际法历史的分期日,因为从这一天开始,人类社会才出现真正法律意义上的“国际法”。“法律旨在创设一种正义的社会秩序”(law aims at the creation of a just societal order),[美]博登海默:《法理学:法律哲学与法律方法》,邓正来译,中国政法大学出版社2004年版,第330页,英文见Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: the Philosophy and Method of the Law* (Harvard University Press, 1974), p. 247,而WTO就建立了这样一种国际社会秩序,因此WTO是名符其实的“法律”、“硬法”,而不是国际法在其他领域那样的“软法”——WTO规则的完整性,实施的有效性,特别是争端解决机制中“强制管辖权”和“强制执行力”制度的建立及其裁决的有效执行,都是其他国际组织所不能比拟的。

国际社会的未来,与国内社会一样,必然要走向法治,即人们都认真遵守一套好的规则,非如此人类不能进步,也没有希望。正是从这个意义上讲,“WTO是国际法治的典范”,“是模范国际法”,应该对国际社会的法治建设起到引领和示范作用。

事实上,尽管WTO仅仅是在贸易领域建立了法治,但是有了这块法治的天地,就给其他领域,例如海洋、领土、人权和环境等等,树立了参照物。其他领域就要面对一系列的挑战。例如,从“良法”层面,为什么不能像WTO那样建立一套比较完整的国际规则?障碍或困难在哪里?从“善治”的层面,为什么纠纷不能通过法律手段解决?建立WTO那样的“强制管辖权”和“强制执行力”的争端解决机制,障碍或困难在哪里?我想,这样的挑战,是建设性的,是有利于其他领域找到问题之所在,从而有利于这些领域法治进程的。

从个人经历看,现实中我也经常用“WTO法治思维”“质问”一些从事国际法研究和实务的朋友。有人说国际社会不可能像国内社会那样走入法治,有人说国际社会现在还不能走入法治,有人说有些领域不可能走入法治;有人说观念是障碍,有人说体制是障碍,有人说个案有障碍。但是凡此种种,到目前为止,我还没有听到比较有说服力的理由,证明为什么其他领域不能走入法治。

2014年10月24日“联合国日”,外交部长王毅发表文章,明确提出了国际法治的理念,参见王毅:“中国是国际法治的坚定维护者和建设者”,http://news.gmw.cn/2014-10/24/content_13634538.htm,最后访问时间:2015年2月25日。我认为,要实现国际法治,首先要解决思想问题,即坚定国际法治的理念;其次要付诸积极行动,即研究和解决一切问题,为国际法治建设创造条件。事在人为。与国内社会一样,国际社会法治不可能自己实现,而是需要无数人的不懈努力。

③ “我们不断扩大农业、制造业、服务业市场准入,不断降低进口产品关税税率,取消所有不符合世界贸易组织规则的进口配额、许可证等非关税措施,全面放开对外贸易经营权,大幅降低外资准入门槛。中国关税总水平由15.3%降至9.8%,达到并超过了世界贸易组织对发展中国家的要求。中国服务贸易开放部门达到100个,接近发达国家水平。”见胡锦涛在“中国加入世界贸易组织10周年高层论坛”上的讲话,中国政府网,http://www.gov.cn/ldhd/2011-12/11/content_2017330.htm,最后访问时间:2015年2月25日。

“货物贸易开放情况。中国加入世贸组织以来大幅降低关税,远远超过了其他国家在乌拉圭回合谈判中减让的幅度,为世界贸易自由化进程作出了巨大贡献。加入世贸组织后,中国按照承诺大幅削减关税,并约束了所有税目,关税总水平已由1992年的42.7%降至2004年的10.4%。这一降税幅度大大超过了各国在乌拉圭回合中关税减让的水平。”“服务贸易开放情况。加入世贸组织后,中国服务业市场进一步开放,为世界各国的投资者提供了巨大的商机。自加入世贸组织以来,中国在银行服务、保险服务、分销服务等部门认真履行了世贸组织承诺并实施了一系列开放措施。”见“中国加入世贸组织两年情况”,中国政府网,http://www.gov.cn/test/2005-07/06/content_12523.htm,最后访问时间:2015年2月19日。

改了不符合 WTO 规则的条款，增加了 WTO 规则所要求的内容；^① 中国顺利完成了 1 年 1 次的

① “我们大规模开展法律法规清理修订工作，中央政府共清理法律法规和部门规章 2300 多件，地方政府共清理地方性政策和法规 19 万多件。”见胡锦涛在“中国加入世界贸易组织 10 周年高层论坛”上的讲话，中国政府网，http://www.gov.cn/lhdh/2011-12/11/content_2017330.htm，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。

“加入世贸组织对中国经济体制改革的影响，是通过把世贸组织规则转化为中国法律法规来实现的。自 1999 年底以来，按照中共中央、国务院的统一部署，国务院近 30 个部门共清理各种法律法规和部门规章 2300 多件；通过全国人大及其常委会制定修改的法律 14 件，国务院制定修改行政法规 38 件、废止 12 件，国务院有关部门制定修改及废止部门规章等 1000 多件；各地方共清理 19 万多件地方性法规、地方政府规章和其他政策措施，并根据要求分别进行修改和废止处理。”见“中国加入世贸组织两年情况”，中国政府网，http://www.gov.cn/test/2005-07/06/content_12523.htm，最后访问时间：2015 年 2 月 19 日。

国务院各部门的清理工作，是从 1999 年底开始的。待清理工作基本完成后，2001 年 9 月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《关于适应我国加入世界贸易组织进程清理地方性法规、地方政府规章和其他政策措施的意见》（以下简称“两办意见”），开始了地方性法规清理工作。

前文提到，我在商务部工作期间，其中有 2 年时间专职从事法律法规清理，即对照 WTO 规则修改国内法律法规的工作。商务部作为加入 WTO 谈判的牵头部门，拥有当时最熟悉 WTO 规则的一批人才，因此义不容辞地承担起了全国法规清理“总顾问”的历史任务。商务部翻译出版了 WTO 协议文本和中国加入 WTO 承诺（即“议定书”和“工作组报告书”）（即前文提到的《世界贸易组织乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本》和《中国加入世界贸易组织法律文件》），编写了 WTO 基础知识读本（石广生主编：《世界贸易组织知识读本》，人民出版社 2001 年版），举办了系列培训。

不仅如此，我所在的条法司还成立了专门办公室，负责商务部自己的法律法规规章清理工作，同时为其他部委提供咨询服务。我是这个办公室的负责人，先后有十几位同事参与了这项工作。我们审查成千上万份文件，将其与 WTO 规则进行对照，提出“立、改、废”的建议：对于不符合 WTO 规则的文件，提出修改和废止的建议；对于需要履行承诺的行业，提出制定新法律法规的建议。这项工作的成果包括外贸法和外资法等法律法规的修改，取消了外贸经营权审批制和对外资的优先使用国产原材料和产品主要用于出口等要求，以及银行、保险、证券、分销、法律、旅游和教育等行业开放的一系列法规的制定。不仅如此，上述“两办意见”还要求，清理修改后的法规应当予以公布。也就是说，公布清单之外的法规不再有效。因此，法律法规清理也是一次“清理家底”的“大扫除”，使得“中国对外开放政策的稳定性、透明度、可预见性不断提高”。参见胡锦涛在“中国加入世界贸易组织 10 周年高层论坛”上的讲话，中国政府网，http://www.gov.cn/lhdh/2011-12/11/content_2017330.htm，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。这场为期 2 年的法律专项活动，其规模之大，影响之深远，被某媒体称为“中国变法”。参见“中国变法”，《财经》，2001 年 11 月号，<http://www.caijing.com.cn/2008-03-05/100051022.html>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。据了解，从来没有一个国家为了加入 WTO 而进行过如此大规模的法律活动。这一方面表明中国当时的经济体制和贸易政策与 WTO 规则差距很大——一个是从计划经济向市场经济转变的体制，另一个是市场经济体制；中国入世谈判历经坎坷、长达 15 年，部分原因也在于此。另一方面也表明中国改革开放、履行 WTO 承诺的坚定决心和认真态度。试想一下，如果没有这场专项活动，如此大量的“不符”法规何时才能修改完毕？如此众多的行业法规何时才能制定完成？如果“变法”慢腾腾、旷日持久，中国作为 WTO 成员的形象会如何？加入 WTO 给中国带来的“红利”何时才能兑现？

法规清理工作结束后，2002 年初，这个办公室的人员转入新成立的 WTO 法律处，主要从事 WTO 争端解决工作，由我担任处长。

“过渡性审议”，并积极配合2年1次的常规审议；^①中国开始使用WTO规则维护自己的贸易利益，也严格执行WTO裁决；^②中国还积极参与了WTO新回合谈判。^③十几年来，中国为国际法治的稳定与发展作出了自己的贡献。

与此同时，法治的理念也开始深入人心，因为人们切实地看到，法治真的是一件好东西。^④在一个有良好规则，并且这些规则得到良好执行的体系中，每个人都是受益者。例如，关税与贸

① 贸易政策审议是WTO制度中“透明度”的要求，即每个成员应该定期接受审查。审议的频率视国家大小而定：对于4个最大的贸易区和国家，即欧盟、美国、日本和中国，每2年审议1次；其后的16个国家，每4年1次；其他国家每6年1次；对于最不发达国家则时间更长。审议会有两份文件公开发表：受审议国的政策声明，WTO秘书处独立撰写的详细报告。参见“WTO贸易政策审议机制简介”，商务部世贸司网站：http://sms.mofcom.gov.cn/article/zt_tprofchina/subjectaa/200803/20080305410542.shtml，最后访问时间：2015年2月25日。

贸易政策审议属于常规审议。除此之外，根据中国加入WTO承诺，最初10年中国还要接受“过渡性审议”，即前8年每年审议1次，第10年（2011年）审议最后1次（见《中国加入WTO议定书》第18条）。“从今年（2002年）9月17日开始，世贸组织的知识产权理事会，市场准入委员会、进口许可程序委员会等16个下属机构相继完成了对中国加入世贸组织的首次过渡性审议。据介绍，今年12月10日，世贸组织的最高常设机构——总理事会也完成了最终审议，并对在此之前的审议的进行了总结，标志着中国已顺利地通过了今年的过渡性审议。……今年审议的内容主要涉及：中国加入世贸以来履行承诺的情况，中国现行的贸易政策及最新发展情况等。”见“中国已顺利通过世贸组织对中国的首次过渡性审议”，<http://www.chinanews.com/2002-12-20/26/255788.html>，最后访问时间：2015年2月20日。

贸易政策受到国际组织的审查和监督，对中国法治建设的影响不容小觑。制定法律和政策要符合国际规则，要保持透明度，要建立司法审查制度等等，都属于“良法善治”的方向。

贸易政策审议机制虽然不像争端解决机制那样有“牙齿”，不能把中国“怎么着”，但是从本人参与这项工作的经历看，“透明度”、“阳光法案”是一种无形的压力：在回答WTO秘书处书面问题单的过程中，在安排审议团在国内各部门拜会的过程中，在日内瓦WTO总部的大会议室接受众多成员质询的过程中，以及在审议文件公布的时候，时时刻刻有WTO规则的对照，时时刻刻有“中国形象”的存在。这种无形的压力已经变为各部门制订政策时“合规”的动力。

② 按照涉案措施计算，截至2015年2月，中国已经有33起WTO案件，其中作为起诉方12起，作为被诉方21起。在“美国禽肉案”（DS392）、“美国反倾销和反补贴案”（DS379）和“欧盟紧固件反倾销案”（DS397）等起诉案件中，中国成功地挑战了欧美的歧视性措施，初尝运用WTO规则维护贸易利益的甜头。而在“中国汽车零部件案”（DS339/340/342）、“中国知识产权案”（DS362）、“中国出版物和影像制品案”（DS363）、“中国原材料案”（DS394/395/398）、“中国电子支付服务案”（DS413）、“中国取向电工钢案”（DS414）、“中国稀土案”（DS431/432/433），中国也认真执行了WTO裁决，展现了遵守规则的姿态。

用法律手段解决国际争端，中国目前仅仅在WTO中有所实践。事实证明，无论是作为起诉方还是作为被诉方，法律手段，包括诉诸争端解决机制和在这个机制下进行磋商，是成本最低的和平解决国际争端的方法。一个比较典型的例子是，2009年，美国准备限制来自中国的轮胎进口，中国表示强烈反对，甚至国家领导人都出面交涉，参见“胡锦涛会晤奥巴马：轮胎特保案不应再发生”，<http://finance.sina.com.cn/j/20090924/09456787931.shtml>，最后访问时间：2015年2月25日。但是美国一意孤行采取了限制措施，中美经贸关系和正常交往面临着严峻的考验。根据过去的做法，此时中国应该宣布采取报复措施，就像1995年至1996年中美知识产权谈判那样，双方都宣布报复，中美贸易战一触即发，参见“回首中美知识产权谈判”，国家知识产权网站：http://www.sipo.gov.cn/ztzl/zxhd/hh60/iphm/200909/t20090921_476029.html，最后访问时间：2015年2月25日。但是此时中国已经是WTO成员，在美国宣布采取限制措施后立即诉诸WTO争端解决机制，即“美国轮胎案”（DS399）。从此，中美双方不再纠结这个案件，经贸交往得以正常开展。

回顾参与WTO争端解决机制的过程，中国对待法律手段解决贸易纠纷的“平常心”并非天生拥有，严格执行WTO裁决的做法也非凭空而降，而是从上到下无数次会议的论证和统一认识的过程，方方面面认真对待WTO规则的结果。还是如前文所言，事情都是人做出来的；正是无数人的不懈努力才形成了今天的运用规则、遵守规则的局面。

③ 中国作为WTO成员，全面参与了WTO的事务，包括派驻WTO代表团，担任重要职务（例如易小准大使担任WTO副总干事和张月姣担任上诉机构成员）以及参加了新回合的所有谈判，即新的协议和规则的制定工作。

④ 这个说法模仿了俞可平提出的说法“民主是个好东西”，参见：<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/5224247.html>，最后访问时间：2015年2月20日。

易总协定和 WTO 成立以来，世界经济持续发展，并且在 2008 年金融危机期间，正是由于 WTO 规则的维系，国际社会才没有重蹈上世纪 30 年代经济大萧条时期以邻为壑直至引起世界大战的覆辙。^① 不仅如此，当中国在认认真真地“遵纪守法”，特别是当全国人大常委会为了执行 WTO 裁决而修改法律，^② 政府部门在政策制定中认真对待国际规则，^③ 当各级法院开始研究 WTO 规则，^④ 当法学院的学生开始学习 WTO 知识，^⑤ WTO 对中国法治建设的影响也就不言自明了。其实道理很简单：能够积极地维护国际法治，为什么不能建设良好的国内法治呢？何况在中国参与 WTO 事务的过程中，法治的理念已经在点点滴滴、润物细无声地影响着人们的一言一行！中国加入 WTO 的时候，《人民日报》曾经发表社论，认为 WTO “必将对新世纪我国经济发展和社会进步产生重要而深远的影响”。^⑥ 十几年过去了，我们发现这个预言得到了验证。

（二）国务院合规工作要求

众所周知，中国是 WTO 所代表的多边贸易体制的受益者，而作为贸易大国，中国的一举一

① 人们普遍认为，20 世纪 30 年代经济大萧条以及各国采取的争夺世界资源和自我保护的措施，是第二次世界大战的直接诱因。也正是基于这种教训，战争结束后，各国才致力于国际秩序的构建，其中世界银行、国际货币基金组织和关税与贸易总协定成为国际经济秩序的三大支柱，而联合国则成为国际政治秩序的支柱。参见赵维田：《世贸组织（WTO）的法律制度》，吉林人民出版社 2000 年版，第 5—7 页。

② 2010 年 2 月 26 日，全国人大常委会通过了《关于修改〈中华人民共和国著作权法〉的决定》（2010 年第 26 号令），将第 4 条修改为：“著作权人行使著作权，不得违反宪法和法律，不得损害公共利益。国家对作品的出版、传播依法进行监督管理。”这一修改删除了原法律第 4 条第 1 款，即“依法禁止出版和传播的作品，不受本法保护”，从而执行了“中国知识产权案”（DS362）的裁决，即该款不符合 WTO《与贸易有关的知识产权协定》。

我认为，这次修改应该写入中国法制史，因为这是中国有史以来第一次为了执行一个国际组织的裁决而修改自己的法律。与此同时，这个事件对中国法治建设的影响也颇为深远。它不仅表明中国是遵守国际规则的，而且给理论界提出了一系列的思考，例如，既然一项法律可以被裁定为不符合国际法，那么是否可以被裁定为不符合宪法？是否将来所谓的“抽象行政行为”也可以被诉？因此，这个案件不仅是对法治观念的启示，而且事关法律制度的统一性这个现实的问题。

③ 中国加入 WTO 后，政府制定经济贸易政策的一个要求，就是不能违反 WTO 规则。商务部的一项重要工作，特别是 WTO 司和条法司的工作，就是在国家政策的起草和实施过程中，就是是否符合 WTO 规则的问题提出专业咨询意见（两个司各自的职责很多，但是在合规审查方面是有所重合的。一项政策经过两个部门的双重审查（double check），在合规方面更为可靠）。从这个意义上讲，合规工作一直在进行。如下文所述，新一轮合规工作会更加重视、更加“有组织”，效果也一定更好。

④ 中国加入 WTO 的时候，全国法院系统也开展了 WTO 培训工作。参见“高法将采取四项措施应对加入世贸组织”，中国法院网：<http://www.chinacourt.org/article/detail/2002/03/id/2222.shtml>，最后访问时间：2015 年 2 月 25 日。

⑤ 世界贸易组织法已经成为全国主要法学院开设的课程。WTO 法以其广泛的内容和丰富的案例，在法学院的课程中独树一帜。我认为，WTO 法应该成为法学院学生的必修课，因为它在开拓国际视野和训练法律思维方面，具有不可替代的优势，是不可多得的教材。其中，中国有丰富的国际法律实践就是一例——如前所述，中国已经有 33 起案件；这些案例中都有国际、国内法院判决中所罕见的详细充分法律推理则又是一例——由于种种原因，WTO 专家组和上诉机构裁决的论证部分非常详尽，以至于一份专家组报告常常达到 400 页，而上诉机构报告达到 150 页。

我认为，学习 WTO 的过程，就是法治意识培养的过程，因为它是“国际法治的典范”、“模范国际法”，而教育对于中国法治建设的重要作用毋庸赘言。

⑥ 《中国改革开放进程中具有历史意义的一件大事——祝贺我国加入世界贸易组织》，《人民日报》社论，2001 年 11 月 11 日第 1 版。

动也受到广泛关注。^①然而，WTO对中国法治建设的影响，却并不为常人所道。中国正在进行法治建设，“全面推进依法治国”，而“合规”，即遵守WTO规则，也在承载着其特殊的历史使命。中国原来的经济管理体制，与“规则”是多么不同，经历了多么大的观念转变啊！政策从“合规”到“良好执行”，又经历了多么坎坷的历程啊！^②“良法善治”，是怎样一段刻骨铭心的记忆啊！

也许正是基于这样一些认识，在中国加入WTO十几年后，国务院还专门发文，要求“国务院各部门、地方各级人民政府及其部门制定的有关或影响货物贸易、服务贸易以及与贸易有关的知识产权的规章、规范性文件和其他政策措施，……应当符合《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定、《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》。”“国务院各部门应在拟定贸易政策的过程中进行合规性评估，……。”^③而更为直接的原因是，“近年来我国贸易政策合规工作有所弱化，突出表现在：贸易政策不合规情况频发；在连续5次的对华贸易政策审议中受到1000个以上问题的挑战，成为‘问题大户’；贸易摩擦数量激增；被诉诸世贸组织争端解决机制的案件增多等。国办《通知》印发以来，美欧等世贸组织成员向我提出近千个合规问题，

① “中国全面享受世界贸易组织成员权利，经济发展获得了良好外部条件，同世界各国在经济、贸易、科技、文化等领域交流合作的广度和深度不断拓展。中国货物贸易额的全球排名由第六位上升到第二位，其中出口额跃居第一位，进口额累计达到7.5万亿美元；累计吸收外商直接投资7595亿美元，居发展中国家首位；对外直接投资年均增长40%以上，2010年达到688亿美元、居世界第五位。”参见胡锦涛在“中国加入世界贸易组织10周年高层论坛”上的讲话，中国政府网，http://www.gov.cn/ldhd/2011-12/11/content_2017330.htm，最后访问时间：2015年2月25日。

② “与加入世贸组织之前相比，国内国际经济形势已经发生了重大变化。我国已经成为世界第一货物贸易大国和第二大经济体，是120多个国家的第一大贸易伙伴。我国经济与世界经济高度融合，因此，我国的贸易政策已不再只是我们自己的事情，中国的每一项贸易政策都可能成为影响世界经济贸易体系运转的重要因素。我们的贸易伙伴非常重视和关注我国的贸易政策对他们的影响。以（2014年）7月3日刚刚结束的世贸组织对华第五次贸易政策审议为例：成员对我政策共提出了1700多个书面问题，涉及透明度问题、政府干预微观经济活动、国有企业特殊待遇、海关执法统一性、标准和检验检疫措施、知识产权保护、中国（上海）自由贸易试验区等中国经贸体制的方方面面。”“商务部召开‘贸易政策合规工作’专题新闻发布会”，2014年7月18日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201407/20140700667570.shtml>，最后访问时间：2015年2月25日。

③ 中国作为受益者的一个具体例证是，在2008年全球金融危机的情况下，如果没有WTO的规则约束和及时采取的透明度措施，即要求各成员及时通报所有的经济贸易政策，各国难免纷纷自保，提高关税，限制进口，歧视外国产品，采取内部措施。那么，作为最大的出口国，中国势必成为最大的受害者。

② 前文曾提及，中国当时的经济体制和贸易政策与WTO规则差距很大——一个是从计划经济向市场经济转变的体制，另一个是市场经济体制。

亦如前文所言，合规和良好执行，是在加入WTO谈判的旷日持久和清理法规的繁重复杂中，在日常工作的条分缕析中，在WTO场合的过渡性审议、贸易政策审议和争端解决等事件中，以及在中国与其他WTO成员的双边频繁交往，例如中美战略与经济对话、中美商贸联委会和中欧经贸高层对话等释疑解惑的过程中，一步一个脚印实现的。

③ 见2014年6月9日《国务院办公厅关于进一步加强贸易政策合规工作的通知》（国办发〔2014〕29号）。该通知规定：商务部负责接收世界贸易组织成员对国务院各部门、地方各级人民政府及其部门制定的贸易政策提出的书面意见；国务院各部门应在拟定贸易政策的过程中进行合规性评估，并在正式发布时将政策文本抄送商务部（中国政府世界贸易组织通报咨询局）。

2014年12月12日，商务部发布《贸易政策合规工作实施办法（试行）》（商务部公告2014年第86号），就合规工作制定了一些操作性程序。

《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定，共有20多个协议，覆盖货物贸易、服务贸易和知识产权三大领域，是WTO的基本内容，而《中华人民共和国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》是中国加入WTO的承诺，既有对WTO基本内容的强调和具体化，也有专门针对中国的规定。二者的关系，参见笔者前文注释中关于“旧约”和“新约”的比喻。

国务院有关部门制定贸易政策过程中已开展合规评估的政策文件也达上百项。可见我国的贸易政策合规工作确需进一步加强。”^①

结束语

在全国贸易政策合规工作首期培训班上，有学员提问：为什么要合规？如果不合规，WTO 又能把中国怎么样？从这些问题，我感到了合规工作和常规培训的重要性。^② 15 年前我站在这里，面对满堂学员，讲解 WTO 规则。如果需要，15 年后我仍然愿意站在这里，面对满堂学员，讲解 WTO 规则。

Experiencing the Rule of Law

——The Impact of the WTO on Rule of Law in China

Yang Guohua

Abstract: Based on the author's working experience of over 18 years on the WTO issues, especially on checking Chinese laws against the WTO rules and making suggestions for amendments, and handling WTO cases related to China, this article tries to demonstrate the international rule of law progress in the WTO and China's contribution in the process, and tries to prove the positive impact of the WTO on China's rule of law development and expects more from the trade policy compliance notice by the State Council.

Keywords: WTO, Rule of Law, Trade Policy Compliance

(责任编辑：郝鲁怡)

① “商务部召开‘贸易政策合规工作’专题新闻发布会”，2014年7月18日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201407/20140700667570.shtml>，最后访问时间：2015年2月25日。

前文所说的志在做“遵纪守法”的好成员与此处的“问题大户”不一定是矛盾的。前者可能是意愿，而后者可能是状况。如果有“遵纪守法”的意愿，却出现了“问题大户”的状况，那么只能推论说，事情复杂、困难，不容易做好。“遵纪守法”可能已经解决了很多问题，但是还有很多问题需要解决。在这种情况下，应该更加坚定“遵纪守法”的意愿，并且总结经验教训，采取更加有力的措施，才能摘掉“问题大户”的帽子。新一轮合规工作，其旨趣恐怕正在于此。

② 《国务院办公厅关于进一步加强贸易政策合规工作的通知》要求，“各地区、各部门要高度重视贸易政策合规工作，不断提高国际贸易规则意识，认真落实本通知各项要求，加大干部国际贸易规则培训力度”。

“商务部将从今年下半年开始，进一步加大培训力度，组织对有关部门和地方干部的世贸规则培训。这项工作要系统化、长期化、制度化，切实帮助各部门、各地方建设一支熟悉世贸组织规则的专业化工作队伍。”见“商务部召开‘贸易政策合规工作’专题新闻发布会”，2014年7月18日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/slfw/201407/20140700667570.shtml>，最后访问时间：2015年2月25日。

我认为，无论从现实主义还是从理想主义角度看，中国都应该认真对待合规问题。从现实主义的角度看，这套规则是符合中国利益的，包括经济发展和社会进步，当然应该得到遵守。从理想主义的角度看，中国作为贸易大国，承担着维护多边贸易体制的责任，其中就包括“遵纪守法”。