

略论 WTO 贸易政策审议机制及我国的对策

[作者] 张国平

[单位] 武汉大学

[摘要] 贸易政策审议机制是世界贸易组织在总结关贸总协定 40 多年经验教训的基础上,为更好地实现 WTO 协定,促进多边贸易体制更加平稳地运作而进行的一种积极的尝试,本文分析了这一机制建立的背景、主要内容及运作特点,最后,作者提出了我国在加入世贸组织后,对这一机制所应采取的对策。

[关键词] WTO, 贸易政策审议机制

贸易政策审议机制 (TPRM) 是世界贸易组织 (WTO) 的三大机制之一 (另外两项机制是贸易谈判与争端解决机制), 它的有效运行, 对于改善国际贸易环境, 促进成员对多边贸易体制的法律、规则、制度的遵守, 预防政府间贸易争端, 均具有重要意义。对贸易政策审议机制进行研究, 提高对它的认识和理解, 对于我国在成为 WTO 成员后履行 WTO 成员的义务, 充分利用这一机制发展我国的对外贸易, 将大有裨益。

TPRM 的由来

1947 年关贸总协定最初并没有建立一项约束缔约方贸易行为的一般监督机制, 它主要通过有关条文来促进各缔约方贸易政策措施的透明度, 从而监督多边贸易规则的实施。这些条文主要有第 10 条、第 11 条、第 22 条等。其中, 第 10 条规定缔约方有义务公布其贸易规章, 第 11 条规定仅允许使用关税作为国内工业的保护手段, 第 22 条规定了协商义务。另外, 对于实践中业已发生的违反关贸总协定义务的情形, 受害的缔约方可依据第 23 条, 提出“利益的丧失或损害”的指控, 诉求争端解决程序, 恢复缔约方之间权利和义务的平衡。上述两种监督方式表明关贸总协定的实施主要依赖于缔约方之间的相互“盯梢”(peer), 总协定本身则非常被动, 这在关贸总协定早期, 缔约国数目有限并且各缔约方主要使用关税作为贸易保护手段的情况下, 尚可奏效。60 年代, 随着大批新独立的国家加入关贸总协定, 关贸总协定缔约国数目巨增; 70 年代, 主要资本主义国家经济陷入滞胀困境之中, 市场竞争更加激烈, 各国贸易保护主义开始重新抬头。此时, 由于经过关贸总协定前 7 次谈判, 关税已大幅削减, 关税作为贸易保护手段已失去了昔日的意义, 美、欧、日等主要资本主义国家纷纷转向那些透明度较低, 不易监督和预测的非关税措施。此外, 一些处于关贸总协定边缘之上或之外的“灰区”措施, 如“自动数量限制”、“有秩序的销售安排”更是纷至沓来, 关贸总协定的通知和公布义务被践踏。以上诸种情况的存在, 使得关贸总协定缔约方之间的相互监视变得异常困难, 多边贸易体制遭到了严重侵蚀, 国际贸易环境日益恶化, 缔约国之间的贸易争端骤然增加, 国际社会因此对关贸总协定体制的有效性产生了一种普遍怀疑。在此情况下, 如何增加国际贸易的透明度, 加强对总协定实施的监督, 避免国际贸易重新滑向二、三十年代的无政府状态, 成为关贸总协定亟待解决的问题。

关贸总协定东京回合曾试图在加强对缔约方贸易政策和实践的监督方面有所作为。这次谈判通过了《关于通知、协商、争端解决和监督问题的谅解》。谅解重申了缔约各方贸易法规和措施的公布和通知义务。在监督问题上, 它授权缔约国全体“经常、系统地审议贸易体制的发展情况”。1980 年 3 月 26 日, 总协定又通过了《总干事关于通知和监督问题的建议书》, 使谅解中的有关规定进一步具体化。根据建议书的规定, 贸易体制的发展情况由理

事会每半年召开一次特别会议进行审议；审议前，由关贸总协定秘书处起草一份报告以供理事会特别会议讨论之用。特别会议之后，有关文件报告予以出版。由于秘书处的报告以及理事会的审议多停留在事实描述上，加上这种审议只是针对国际贸易体制一般情况的讨论，而非对各个缔约方的贸易政策和实践的全面评估，故作用非常有限。东京回合之后，各国的贸易保护主义做法继续蔓延。

1983年11月，关贸总协定总干事邓克尔邀请7位著名的经济和金融界权威人士组成7人小组对国际贸易制度及其面临的问题进行研究。经过长达两年的考察，1985年7人小组发表了题为《争取较好未来的贸易政策》一书，即著名的“七贤报告”。报告在分析了目前危及国际贸易的主要问题之后，提出了解决危机的15条建议。在第8条，专家们倡议加强贸易政策措施的国际透明度，具体做法就是“应要求各国政府定期说明其总的贸易政策，并进行答辩。为此，一个可行的办法就是定期审查，……”这样，“七贤报告”就正式提出了对关贸总协定缔约方贸易政策进行定期审议的建议，勾画了未来贸易政策审议机制的轮廓，并为达成这一机制提供了广泛、坚实的舆论基础。

1986年9月，在发动乌拉圭回合的《埃斯特拉角部长宣言》中，来自90多个国家和地位的100多名部长们庄严宣称，“谈判应旨在增加谅解和达成协议，保证关贸总协定的监督机构能够对缔约方的贸易政策和做法及其对多边贸易体制运作的影响进行定期监视。”这样，加强关贸总协定对缔约方贸易政策和措施的监督作用就被确定为乌拉圭回合的一项谈判议题。为此，乌拉圭回合专门确定由关贸总协定体制作用（FOGS）谈判小组就上述议题进行谈判。FOGS谈判小组一方面借鉴了国际货币基金组织（IMF）和经济合作发展组织（OECD）长期以来对成员国的宏观经济政策进行审议的成功经验，另一方面又吸收了“七贤报告”的研究成果，初步达成了贸易政策审议机制协议草案。乌拉圭回合中期评审会议通过了该协议，并决定从即日（1989年4月12日）起临时运用。乌拉圭回合于谈判结束之际，对关贸总协定贸易政策审议机制进行了一定修改，并将其作为附件三列入乌拉圭回合最后文件之中。1995年1月1日，伴随着建立WTO协定的生效，世贸组织的贸易政策审议机制亦开始正式运作。

TPRM 的主要内容

根据建立WTO协定附件三，即贸易政策审议机制协议的规定，建立这一机制目的有二，一是改善世界贸易组织成员对多边贸易体制的规则、纪律以及承诺的遵守；二是通过对各成员贸易政策与实践的理解和提高透明度，更有效地发挥多边贸易体制在世界经济中的作用。

贸易政策审议机制的内容主要包括以下几个方面：

（一）审议机构贸易政策审议机构（TPRB）负责对各成员的贸易政策进行审议。TPRB并非世贸组织三大机关之外的又一个单独的机关，它跟总理会的关系实际上是“一套班子，两块牌子”，即当总理会行使贸易政策审议职能时，它就被称作TPRB。不过，TPRB可另设主席，亦可以有自己的议事规则和文件编号。

（二）审议周期世贸组织所有成员的贸易政策和实践无一例外地受到评审，但不同的成员可以有不同的审议周期。一成员的贸易政策和行为对多边贸易体制运作的影响是决定审议周期长短的因素，而对多边贸易体制运作影响的大小又取决于该成员在某一代表性时期内在世界贸易中所占份额的大小。依此计算方式，4个最大的贸易实体，即欧共体（作为一个实体计算）、美国、日本、加拿大，每2年接受一次审议；排列其后的16个实体每4年接受一次审议；其他成员每6年审议一次，最不发达国家的审议周期可以更长。在例外情况下，当某一成员的贸易政策和实践发生变化，并对其贸易伙伴发生重大影响时，TPRB在与该成员磋商后，可要求其提前进行下一次审议。

(三) 定期报告凡轮到接受评审的成员,必须在当年向贸易政策审议机构提交其贸易政策和做法的详尽报告。该报告是按照 TPRB 规定的统一格式进 24 1997 年第 5 期国际经贸探索行。在两次审议中间,若一成员的贸易政策发生重大变动,必须及时向 TPRB 提供简要报告。此外,每一成员还必须按照统一格式提供最新年度统计数据。最不发达国家可在其提交的贸易政策报告中,详细说明其所面临的困难,以便 TPRB 在审议中予以特别考虑。

(四) 审议过程。首先,TPRB 应与接受审议的成员磋商,以确定每年的审议方案,同时完成其他审议前的准备工作。接受审议的成员可以派出人员在审议过程中介绍有关情况。其次,被审议的成员提供一份上文中述及的贸易政策和实践报告。世贸组织秘书处,亦根据其所掌握的有关资料以及其他有关成员提供的资料,另外做成一份报告。在此过程中,秘书处可要求有关成员对其贸易政策和做法加以澄清。

接着,TPRB 召开会议,审议接受评审的成员呈交的报告以及秘书处起草的报告。由 TPRB 任命的主发言人,以个人身份引导 TPRB 的讨论。任何与接受审议的国家有利害关系的成员均可出席审议会议,并针对有关的贸易政策和实践提出质询、批评或表扬。最后,接受审议方的贸易代表针对各方提问进行答辩。

审议结束后,WTO 秘书处负责将成员提交的报告,秘书处的报告,以及 TPRB 会议记录概要三份文件合订一起,印刷出版。所有这些文件将提交给部长会议,部长会议对这些文件记录在案。

TPRM 的特点

(一) 从内容上看,贸易政策审议机制是一项“三合一”的制度。在贸易政策审议机制协议中,世贸组织成员首先一致认可了贸易政策问题上政府决策的国内透明度的必要性。作为贸易政策和实践的国际透明度的对应部分,国内贸易决策透明度对于各国立法机关在决策中顶住国内贸易保护主义压力,广泛听取社会各方意见,更好地权衡一项贸易政策的损益,制定出真正符合本国长远经济利益的贸易政策是非常重要的。“七贤报告”也将国内决策透明度作为改善国际贸易环境的 15 项行动建议的第一项列出。尽管如此,目前要在世贸组织体系内建立一种要求成员对其贸易政策和实践进行自查的强制机制,尚为时过早。因而,贸易政策审议机制协议对成员国内贸易决策透明度的规定不是强制性的,成员们只承诺“在它们自己的体制内鼓励和促进更大的透明度”。其次,贸易政策审议机制协议中还授权贸易政策审议机构就对多边贸易体制产生影响的国际贸易环境进行年度回顾。第三,也就是贸易政策审议机制协议中最为重要的方面,即规定了对各成员的贸易政策和做法进行定期检查的审议程序——即真正的贸易政策审议机制。因此,可以认为贸易政策审议机制是一项“合三为一”的制度。

(二) 从性质上看,TPRM 不仅是一个透明度工具,它更是世贸组织的一项监督机制。贸易透明度是世界贸易组织的一项内在原则,其含义是:WTO 成员正式实施的有关国际贸易的各项政策措施,以及成员间签定的影响国际贸易的现行协定,都必须公布,以使各国政府和贸易商都可以得到并了解这些法律和规章。为确保这一原则得以实现,WTO 建立了一整套透明约束机制,包括,成员有义务公布自己的经贸政策,设立咨询点以供经贸政策查询,履行通知义务等。贸易政策审议机制的目标之一就是“通过更加了解各成员的贸易政策和实践,实现其更大的透明度,从而使多边贸易体制更加平稳地运作”。另外,从 TPRM 的运作上看,成员的定期报告制度,审议过程中各有关方之间的质询与答辩,以及审议结束后,各方报告的公布,均体现了透明度的要求;不仅如此,TPRM 还倡导成员国内贸易决策的透明度。因此,把 TPRM 视为世贸组织的一个透明度工具无疑有充分的理由和根据。但是,对 TPRM 的认识又不能仅仅停留于透明度工具上,从根本意义上讲,它是世贸组织的一项监督机制,

因为无论是发动乌拉圭回合的《埃斯特拉角部长宣言》，还是建立 WTO 协定附件三，均把加强对缔约方 / 成员贸易政策和做法的监视，确保多边贸易体制更加平稳的运作，视为 TPRM 的最终目的；再从 TPRM 的运作上看，审议活动不仅仅只是通报各成员的贸易政策和做法，更为重要的是，各参加方要对接受审议的成员的贸易政策和做法作出集体评估，他们或批评、或表扬、或敦促改正。可见，TPRM 扮演着世贸组织监督机制的角色，而透明度则是其中一个不可或缺的前提条件。

（三）依据 TPRM 对各成员的贸易政策进行鉴定和评估的标准是法律标准，具体说，就是 WTO 协定的原则、规则、制度。贸易政策审议机制既然是要通过 WTO 各成员的贸易政策和实践进行定期集中鉴定和评估，从而审查其对多边贸易体制的影响，这就意味着必然存在一个作为鉴定和评估参照系的标准。至于这个标准是什么，TPRM 协定并无明确说明。但通过以下分析，不难看出，这一标准就是构成多边贸易体制的各项原则、规则、制度以及各成员作出的有效承诺。首先，TPRM 的目标是“对改进所有成员遵守在多边贸易协议和适用的诸边贸易协议项下的规则、纪律和承诺做出贡献”，“使多边贸易体制更加平稳地运作”。其次，在 TPRM 的审议程序中，各参加方往往对接受审议的成员的那些符合多边贸易法律制度的政策措施表示欣赏，给予褒扬，而对那些与多边贸易体制背道而驰的做法则表示不满、失望、并给予批评指正。而接受评审的成员在答辩中，亦往往声称他们的做法符合 WTO 的有关规定，对那些实在不能掩人耳目的错误做法，则极力寻找遁词或承诺日后消除。当然，TPRM 的法律标准并不意味着在审议活动中，一定要将成员的贸易政策和实践贴上合法或不合法、与世贸组织法一致或不一致的标签。实践中，TPRB 往往从多边贸易体制的基本原则出发，使用经济分析的方法，评估成员的贸易政策和实践及其对多边贸易体制的影响，而较少对这些贸易措施的法律地位作出判断。

（四）从方式上看，TPRM 是对世贸组织成员的贸易政策和实践进行的国别式、定期、轮流审查。首先，与关贸总协定东京回合之后理事会每半年召开一次特别会议审议国际贸易体制的一般发展情况所不同，TPRM 采用的是国别式审查，即对 WTO 各成员的贸易政策和做法逐个进行审议，任何国家，无论是贸易大国还是小国，亦无论是发达国家还是发展中国家，均得接受审议。其次，对各成员的贸易政策和实践的审议并非同时进行，而是根据不同成员对多边贸易体制作用和影响的程度不同，规定不同的周期，定期轮流进行。可见，TPRM 在确保其一般性的同时，又兼顾了 WTO 各成员贸易发展不平衡的现实，侧重对占世界贸易额较大份的成员进行监视，体现了 TPRM 的灵活与务实。

（五）从效果上看，TPRM 有利于改善 WTO 成员间的贸易关系，预防和减少贸易争端。WTO 成员定期向 TPRM 呈交本国经贸政策报告，并提供最新年度的统计数据，有利于提高各成员经贸政策透明度，从总体上改善国际贸易环境。此外，贸易政策审议机制为贸易上有利害关系的各方保持经常性的对话与磋商，提供了便利，这有利于增加 WTO 成员对彼此贸易政策和实践的理解和相互信任，有利于及时化解贸易关系中的矛盾，预防和减少贸易争端的发生，起到防微杜渐的作用。

我国的对策

我国加入世贸组织后，应积极利用贸易政策审议机制来改善我国的外贸环境，拓展对外贸易。具体说，应掌握以下策略：

第一，在接受定期经贸政策审议时，我国所呈交的经贸政策报告应全面反映我国的现行经贸政策措施，并重点阐明我国为经贸政策逐步向世贸组织法律制度靠拢所作的努力和取得的成绩。另外，报告还应详细说明我国的政策目标、经济发展需要、所面临的内外部经济环境、经济体制进一步改革计划。对于我国某些暂时与世贸组织规则不符的方面，仍要如实报

告，但应对实际困难加以详细说明。

第二，我国政府还应积极参与贸易政策审议活动。一方面，当我国处于被评审的地位时，应认真听取其他成员针对我国的贸易政策和实践提出的问题和发表的看法。这些问题有可能是我们在贸易决策时所未曾考虑到或认识到的，因而，认真听取其他成员方合理的意见，对于我们日后进一步完善贸易政策、法规是非常有益的。此外，针对其他成员对我国贸易政策和实践提出的质询，我们亦应耐心、细致地作答。对于那些明显与世贸组织规则不符的做法，详细说明存在的实际困难，以求其他成员的体恤和谅解，并为我们援引适用于发展中国家的优惠待遇打下舆论基础。另一方面，我国还应积极参加对我国贸易伙伴贸易政策的审议，因为他们的贸易政策和做法直接关系到我方的切身利益，参与对他们的贸易政策的审议，一则可以更好地了解与理解这些成员的贸易政策和做法，二则可以针对他们采取的贸易政策措施提出质询，对于那些明确违反世贸组织规则、制度或承诺的行为提出早期警告，以确保我国的对外贸易渠道保持畅通。

第三，我国的企业应充分利用世贸组织秘书处出版的《贸易政策审议报告》。WTO 成员提交的经贸政策报告内容十分广泛，涉及到一国总体经济现状、经济发展目标、贸易政策目标、经贸法律制度、金融政策、管理进出口的措施、与其他国家或地区签定的贸易协定、已完成的贸易自由化改革和即将实施的经贸政策改革规划。世贸组织秘书处的报告，内容结构上与成员提交的报告大致相同，但由于它更具客观性，因而参考价值更高。企业作为贸易行为的主体，应认真研究这些报告，做到在经贸活动中“知己知彼，百战不殆”。

注释

根据 Von Hoof 和 K. deVeymestagh 在《Mechanisms of International supervision》一文中的观点，一般监督机制应具有以下几个特征：一、根据国际协定设立；二、经常性；三、普遍性，即该组织内的各成员必须一视同仁地接受监视；四、全面性，即对成员的有关行为进行全面监视，而不局限于对某一特定事件的处理。

《关于通知、协商、争端解决和监督问题的谅解》第 24 条。

See Victor Jacurzon Prize: GATTOS New Trade Policy Review Mechanism, in World Economy, June 1991, Page 228.

见《争取较好未来的贸易政策——行动建议》，载《国际贸易》，1985 年第 9 期，第 27 页。

《建立 WTO 协定》第 4 条。

《建立 WTO 协定附件三：贸易政策审议机制》B 部分。

参见曹建明主编：《关税与贸易总协定》，法律出版社，1994 年版，第 73 页。

《建立 WTO 协定附件三：贸易政策审议机制》，A 部分。

同注。

<http://www.pssw.net/essays.asp?id=99>