

# WTO 争端解决机构 (DSB) 的强制管辖权 与国家主权原则关系

吴立志

(零陵学院 法律系, 湖南永州 425006)

**摘要:** 由于 WTO 争端解决机制中“反向协商一致”决策方式的采用, 从而使 WTO 争端解决机构 (DSB) 事实上获得了对 WTO 成员方贸易争议的强制管辖权; 国家主权原则是国际法最为首要的原则, 其在司法领域的表现为任何国家不得被强迫违背其意志进行诉讼。DSB 的强制管辖权与国家主权原则表面上似乎是相矛盾的, 但实质上两者是一种并行不悖的关系, 是在全球化背景下, 国家对主权的自我限制或让渡。DSB 的强制管辖权仍然是以尊重国家主权为基础的, 可以说是国家主权平等原则的体现。

**关键词:** 争端解决机构; 强制管辖; 国家主权原则; 让渡

**中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-9697 (2004) 01-0080-03

世界贸易组织 (WTO) 的争端解决机制已被公认为是“WTO 最独特的贡献”, 被誉为“WTO 皇冠上的明珠”, 其对当代国际法的理论与实践, 提出了许多具有挑战性的问题。美国著名国际经济法学者杰克逊 (John Jackson) 教授认为, WTO (尤其是新的争端解决机制) 的形成, 是国际经济法 (实质上也是国际法) 领域内的一场“革命”。<sup>[1]</sup> WTO 争端解决机制的核心机制是国际法常说的“司法解决”, 其中心环节是 DSB 所拥有的对案件的强制管辖权。WTO 采取“一揽子”签署方式, 只要成员方签署“一揽子”协议, 就表明其同意接受 DSB 的管辖, 履行其应尽的义务。WTO 各成员之间及 WTO 与其成员方之间因解释和适用 WTO 框架下各涵盖协议所产生的争议, 都须且只能通过 DSB 解决。DSB 的强制管辖权与国家主权原则有着千丝万缕的联系。国家主权原则是国际法最为首要的基本原则, 国家主权问题在国与国之间关系中一直是一个非常重要而敏感的话题。自 WTO 成立至今, 争端解决机制已运行 7 年多, 已受理了 200 多件投诉。如何正确看待 WTO 争端解决机构 (DSB) 的强制管辖权与国家主权原则之间的关系, 以及如何协调之, 成了各国学者关注的焦点。本文拟从理论与实践的角度, 对两者的关系作一个粗浅的探讨, 以求教于各位专家。

一、WTO 争端解决机构 (DSB) 的强制管辖权是否有悖于国家主权原则

在 1947 年 GATT (关贸总协定) 第 22 条、第 23 条等条款的基础上建立和发展起来的世界贸易组织争端解决机

制, 比较集中地规定在世界贸易章程的附件的《关于争端解决规则和程序谅解协定》(Understanding on Rules and Procedures Governing the settlement of Disputes, DSU) (以下简称《谅解协定》)。经过半个世界的实践, 该机制已成为 WTO 体系的最核心机制。WTO 争端解决机制中心为争端解决机构 (简称 DSB), 该机构隶属于 WTO 总理事会。DSB 并非常设机构, 只是在贸易争议被提交到世贸组织总理事会时, 由总理事会履行争端解决职能, 此时便把总理事会视为 DSB。应该指出的是, 如果 DSB 处理的是复边贸易协定的争端, DSB 的成员组成只能由各复边贸易协定的成员方参加, 这时 DSB 成员就会与总理事会成员组成有所不同。DSB 具有以下特征: (1) 确立了强制管辖权; (2) DSB 独立性的强化; (3) 报复措施范围有条件地扩大; (4) DSB 争端解决各程序时限的严格化。《谅解协定》的一项重要成果在于确立了 DSB 对案件审理的“强制管辖权”, 是对传统国际法“不得强迫任何国家违背其意志进行诉讼”的重大突破, 在 WTO 争端解决机制司法化进程中起着举足轻重的作用。依 DSU 6 条 1 款, 经起诉方请求, 最迟应在该请求第一次列入 DSB 会议议程的下次会议上设立专家组, 除非在该会议上 DSB 以“协商一致” (consensus) (有学者称其为“共识”) 方式决定不设立专家组。专家组的裁决报告也只有在争议当事人一方将其上诉决定正式通知 DSB 或 DSB 以“协商一致”决定不通过该报告的情况下才不会通过, 这就是所谓的“反向协商一致”原则 (negative consensus, 有的学者亦称之为“否定性共识”原则)。“反向协商一致”指: “在就提交事项作决定的会议上, 与会成员 (代表) 只要无人正式提出反对, 就为该机构以协商一致作出决定。”因此, 专家组的设立极其报告的通过实质具有自动性, 这种程序被称为“准自动通过” (quasi-automatic adoption) 程序。这种方式大大增强了 DSB 的强制力, 是争端解决机制的核心程序。

国家主权原则是国际法的基本范畴, 是在 18 世纪以后逐步形成的国际法最为首要的基本原则。“主权的概念是在国家统治者的权力, 在国内高于一切的情况下介绍到政治理论中并发展起来的。换句话说, 主权主要是国内宪法权利和权威的问题, 这种权利和权威被认为是国内最高的、原始的权力, 具有国家内的排他性职权。”<sup>[2]</sup> 所谓国家主权, 在国际法上指国家独立自主地处理其对内外事务的最高权力。<sup>[3]</sup> 法泰尔说: “不论以什么方式进行治理而不从属于任何外国人的任何民族就是主权国家。完全自治构成国家主权的内

- 收稿日期: 2003-10-01
- 作者简介: 吴立志 (1971-), 湖南南县人, 讲师, 主要从事国际法研究。

侧，而独立则构成他的外侧。”<sup>[4]</sup>

国家主权表现在政治、经济、军事等方面，具体体现于出来国内外一切经济事务的能力，可称为国家的经济主权。WTO 各成员方把多边贸易争端提交给 DSB 解决，反映了各成员方通过协议的方式对本国的经济主权进行了一定程度的限制，但这种限制是不以损害国家经济主权（也可说国家主权）为前提的。联合国大会 1974 年 12 月 12 日通过的《经济权利与义务宪章》规定：“国家间的经济关系，如同政治的和其他的关系，都应受如下原则的制约：（1）国家的主权、领土完整与政治独立；（2）所有国家的主权平等；……”在受同一原则指导的意义上，国家主权的政治与经济方面是一致的，不能割裂。

DSB 由于引入“反向协商一致”（negative consensus）的决策机制，实质上拥有审理案件的强制管辖权。这种强制管辖权究竟会不会侵害国家主权？一般而言，国际性司法与仲裁机构是不具有审理案件的强制管辖权的，在涉及到一国具有重大利害关系的问题国际性司法与仲裁机构需要行使管辖权时，必须征得该国同意。如国际法院对案件只能行使“选择强制管辖权”就是一个例证。按照《联合国宪章》和《国际法院规约》的规定，国际法院的管辖权只能以国家的同意或接受为前提。只有在国家明示同意接受国际法院管辖的情况下，国际法院才能行使其对特定案件的管辖权。根据《国际法院规约》第 38 条第 5 款，对于请求国向法院提交的未得到被告国同意接受管辖的请求书，应将请求书转交被告国；在被告国同意接受管辖之前，不列入案件总目录，也不采取任何行动。我国对国际法院和国际仲裁庭解决国际争端持保留态度，在实践中尚没有将我国与他国的争端提交国际法院和国际仲裁机构裁决的先例。这说明了我国对国家主权原则的谨慎态度。其实，世界各国普遍有这样的担心，即赋予国际性司法或仲裁机构的强制管辖权，将会造成对国家主权的侵害。

DSB 强制管辖权的规定，无疑是对人们传统国家主权观的重大突破，而且，WTO 采取“一揽子”协议方式，不允许成员方对此问题作出保留。DSB 管辖权为什么会有这种“强制约束力”呢？它真的会侵害国家主权吗？

从表面上看，DSB 的强制管辖权来源于《建立世界贸易组织的协定》附件的《关于争端解决的规则与程序谅解书》的规定，但实际上，DSB 的强制管辖权来自于全体成员的“契约”授权，这是一种事前的同意，而且是“一揽子”“同意”，即对于以后可能发生的所有争端都同意接受管辖，而不必每次同意，同时也不允许针对特定成员或特定事项提出保留。所以，DSB 强制管辖权是建立在成员方自愿同意基础上的，是国际社会成员协调意志的产物，这种协调必然导致在某些领域国家主权行使的某些限制。在经济全球化的情况下，成员国之所以愿意将某些事项的管辖权交由国际组织来协调，是因为经济全球化已经超出一国的界限，客观上需要国际协调管理；同时这种权力是由成员方共同行使的，这种共同行使是以尊重国家主权为基础，可以说是国家主权平

等原则的体现。我国著名国家法学家梁西教授认为，当代国际法律秩序发展的一个重要的迹象，是国际法客体的日益扩大，国家“保留范围”的相对缩小。

DSB 的强制管辖权是否有悖于国家主权原则，关键还是要抓住国家主权的实质。主权是表现为对内最高统治权与对外独立权，但主权并不是“绝对”权力的同一语。尽管博丹在其《论共和国》一书中将主权定性为永久的、非授权的、不可抛弃和不受限制的最高权力，但博丹也承认君主受神法和万国公法之约束。这说明了主权一开始就是有条件和有范围的。历史与现实告诉人们，国际社会如同国内社会一样也需要一定的管理机构及其法律制度。国际社会的管理机构也必须通过“社会契约”，经有关“契约当事人”同意授权而成立。WTO 是经乌拉圭回合谈判，由 124 个国家或地区的政府代表签约而建立的政府间国际经济组织。正如 WTO 上诉机构的解释所言：“WTO 协定是国际条约法——在国际上等同于契约，这是不证自明的：WTO 各成员所达成的协定，正是通过行使主权，追求其国家利益的结果。为了获得各自作为 WTO 成员的利益，他们同意根据 WTO 协定规定的义务行使其主权。”<sup>[1]</sup>

由此看来，DSB 的强制管辖权并不悖于国家主权原则，如果某一成员方不想接受 DSB 的强制管辖权，亦可退出 WTO，这也是国家主权的表现。WTO 争端解决机制没有、也不可能否定国家主权的存在。

## 二、 国家主权原则是否阻碍了 DSB 强制管辖权的行使

国家主权概念从其产生时起就是一个颇有争议的话题。关于国家主权主要有三种看法：否定国家主权论，绝对国家主权论和相对国家主权论。否定国家主权论者提出种种理由由否定或削弱国家主权，如法国哲学家马里丹认为，如果国家拥有主权，对外将倾向于极权主义，则不能想象有什么国际法奥地利规范法学派代表人物凯尔逊认为国际法仅是国内法意义上的法律，而且高于国内法，从根本上取消了绝对主权的概念，把否定国家主权论推向极致。到了 19 世纪，由于受黑格尔哲学理念的影响，产生了绝对主权论，主张国家为最高法律秩序，不能由任何法律秩序凌驾其上。<sup>[5]</sup>19 世纪英国实证主义法学家奥斯汀在强调以制裁力为后盾的主权者命令即法律这一观点时，将国际法称为“实证道德”而非法律，从而否定了国际法的存在。绝对主权论曾一度被德国法西斯所利用，给人类带来了惨重灾难。战后，这种理论已失去了市场，但产生了一种流行的国家主权理论——限制国家主权论，其实质上是否定主权论的变样。理论与实践证明这两种主权观都是极其有害的，是走向了两个极端。相对主权论认为，国际法与国家主权并不对立，而且可以很好的共存。主权国家的协调意志是国际法效力的根据，而国际法的存在，则又为国家主权的确保提供了法律保障。<sup>[5]</sup>

站在相对主权观的立场上，主权权利的一个重要特点是其能自我分割和限制。主权权利的自我限制是主权行使的一

种方式,是国家主权应有之义。从广义上讲,缔结或加入一个条约,参加一个国际组织都会造成对主权权利不同程度的自我制约,这种限制既可能涉及主权的外侧,即对外政策,也可能涉及主权的内侧,如一国的财政、金融、关税、产业等政策,如欧盟各成员国。<sup>[6]</sup>

从上述几种不同的国家主权观,我们可以得出一个结论:相对主观下的国家主权原则不仅不会阻碍而且能有效保障 DSB 强制管辖权的行使。

对于国家主权是否构成 DSB 的强制管辖权行使的障碍,往往与一个国家所持有的国家主权观有着密切的联系。正如上文所分析,绝对主权观虽被人们所摒弃,但狭隘的、自私的国家主权观仍然存在,其的确成为过和现在仍成为 DSB 强制管辖权行使的障碍。从 WTO 的发展历史来看,最初在拟订“国际贸易组织”宪章(ITO CHARTER)时,由于美国国会议员认为该多边贸易体制会“侵害”美国主权而导致宪章难以通过,国际贸易组织中途夭折;1994 年马拉喀什会议上达成了建立世界贸易组织的共识,但引起了美国国会关于主权问题的大辩论。反对派的观点集中在 WTO(尤其是它的解决争端机制)侵犯美国主权问题上。他们认为,事关美国经贸政策措施的事是美国主权范围内的事,竟要由日内瓦几个无名之辈的官僚分子来主持裁判,实在无法容忍。经克林顿政府从中周旋,才在行政当局与共和党参议院领袖罗伯特·多尔(ROBERT DOLE)之间达成一项协议。该协议规定克林顿政府支持设立一个“评审 WTO 解决争端机制委员会”,该委员会拥有广泛职权,在一定条件下可以动议不准美国参加 WTO。<sup>[5]</sup>正是受这种狭隘、自私的国家主权观念影响下,美国采用两面派手法,一方面,当争端对美国有利时,美国就操纵利用 DSB;另一方面,当争端对美国不利时,美国往往绕开 DSB,挥舞其臭名昭著的“301 条款”大棒进行单边制裁。如“欧共体进口、销售与批发香蕉的制度案”就是明证。美国正是运用这两面派手法,推行其经济霸权,严重损害了 WTO 争端解决机制的威信以及 DSB 强制管辖权的行使。

所幸的是,在国家社会的共同努力下,DSB 的强制管辖权的行使获得了国际社会普遍的服从与尊重。这实质上是国家主权与 WTO 争端解决机制管辖权相协调的结果。

在传统国际法里,“国家主权”与“服从法院”存在矛盾,这与过去国家之间的交往主要在政治领域有着密切的联系。随着国际经济交往进一步深化,经济全球化趋势日益明显,经济因素在国与国关系中愈来愈重要。在当今世界上各国经济利益总是和政治利益紧紧缠绕在一起,国家基于经济利害关系的考虑每每超过对政治利益的考虑。基于这种发展趋势,WTO 成员方通过协议的方式,并且“一揽子”赋予 DSB 的强制管辖权,是对国家主权原则的丰富与发展。因此,简单说国家主权原则阻碍了 DSB 的强制管辖权的行使是错误的,正确的国家主权观能促进 DSB 强制管辖权的行使。

综上所述,WTO 争端解决机构(DSB)的强制管辖权

与国家主权原则相协调的结果丰富了国家主权原则的内涵。DSB 是强制管辖权没有也不可能否定国家主权原则,而是在国际关系新形势下,各国利用 WTO 争端解决机构(DSB)对国家经济主权(国家主权)进行的一种限制与反限制的斗争,是主权者之间最大限度的国际合作之产物。正如有学者指出:主权观念如果在未来会有什么发展的话,那将是以国家利益为主的主权观向兼顾国家利益与全球利益的主权观转化;从以政治为中心的主权观向兼顾政治、经济、文化等内容的多元主权观转化;从以“保护”为出发点的主权观向以“合作”为出发点的主权观转化。现有不合理的国际政治经济秩序将让位于“相互尊重”、“友好合作”、“共同发展”为基础的国际政治经济新秩序。<sup>[6]</sup>

我国已加入 WTO,坚持相对主权观,认真处理好 DSB 的强制管辖权与国家主权原则的关系、积极、充分利用好 DSB 规则,维护我国国家利益,使我国在国际经济主权捍卫战中永远立于不败之地。

参考文献:

- [1]张乃根.论 WTO 争端解决机制的几个主要国际法问题[J].法学评论.2001.(5):52-58.
- [2][英]詹宁斯·瓦茨.奥本海国际法(第一卷第一分册)(王铁崖等译)[M].中国大百科全书出版社,1998:3.
- [3]程晓霞.国际法[M].中国人民大学出版社,1999:20.
- [4][奥]菲得罗斯.国际法(中译本上册)[M].商务印书馆,1981:12.
- [5]刘继英,胡振军.国家主权与世贸组织 DSB 之协调[A].二十一世纪法学热点问题研究(孙江主编)[M].中国检查出版社, P265-267.
- [6]翟玉成.论国际法上主权问题的发展趋势[J].法学评论.1997.(3).

## The Relationship between Compulsory Jurisdiction of the DSB and Doctrine of State Sovereignty

WU liz-hi

(Lingling University, Yongzhou 425006 China)

**Abstract:** The DSB has virtually jurisdictioned the trade disputes between the WTO members compulsorily because of the adoption of the decision-making method negative consensus in DSU. The doctrine of state sovereignty is the primary one in international law, which shows in judicial field is that no state shall be forced to take suits against its will. The compulsory jurisdiction of the DSB is seemingly contradictory to the Doctrine of State Sovereignty, but substantially the two are compatible. It shows the state self-restricts or transfers its sovereignty on the background of globalization. The compulsory jurisdiction of the DSB is on the basis of the respectation for state sovereignty and embodies the equality of state sovereignty.

**Key words:** DSB; compulsory jurisdiction; the Doctrine of State Sovereignty transfer