

上诉机构与WTO的法治道路

□ 李 娜

2019年12月10日，WTO上诉机构最后两位法官任期届满，因为没有新的法官接任，从而现存的上诉机构无法正常运转，同日WTO总干事阿泽维多宣布上诉机构被迫关闭。正式运转于1995年的世界贸易组织是现存参与成员方最多的贸易组织，规则体系庞大，与其前身关税及贸易总协定（GATT）相比较，不仅通过了包括货物、服务、与贸易有关的知识产权、贸易评审、争端解决等一揽子实体和程序规则，而且成立了贸易争端解决机构和贸易评审机构等内部组织结构，这些规则适用范围不仅更加广泛，更重要的是通过司法机制的创设，强有力地约束成员们的遵守与执行，从而保障了这种以规则为基础的法律体系的存续，标志着贸易体系向制度的法治化转型，而这一事件的发生对现存的国际贸易法律体制产生重大深远的影响。

WTO法治道路之初：建立常设上诉机构

《WTO关于争端解决规则与程序的谅解》（以下简称《谅解》）规定WTO争端解决的范围、原则和程序。根据《谅解》的规定，WTO成员方同意并设立争端解决机构（DSB），由全体WTO成员组成，负责管理这些程序和适用的争端解决规定。争端一般经过磋商、专家组审理、上诉机构审理等程序，通常认为WTO的审理机制为“两审制”，即初审的专家组和上诉审。作为初审的专家组不是常设的机构，而是由DSB提供专家组专家的名册，由当事方选择而组成特定的审理争议的专家组。当事方如果对专家组结论即专家组报告不服，可以通过上诉到WTO上诉机构进行再次审理，这也就是通称的“上诉审”或“终审”，WTO的上诉审是WTO上诉机构负责。

为了维护WTO规则解释的稳定性与权威性，上诉审机构被设立为常设机构，常设上诉机构由7人组成，在审理上诉案件时，由其中3人共同审理，WTO上诉机构承担着对WTO规则法律解释的功能，其审理的权限范围是专家组报告所涉及的法律问题和专家组所作的法律解释，可以维持、修改或撤销专家组的法律裁定和结论，会直接影响专家组所作结论正确与否的结果，同时对规则解释也会影响着各成员方的权利与义务履行标准。上诉审所作的报告经由争端解决机构通过即视为WTO的最终裁决。

WTO上诉机构停摆的经过与原因

WTO上诉机构的停摆，起因于WTO关于上诉机构法官任期期限和任命程序的规定。

《谅解》规定，上诉机构由7人组

成，任何一个案件由其中3人审理，这是上诉机构履行上诉审功能的最低数量法官的要求。由于依据规定法官是有任期的，任期为4年，每人最多连任一次。1995年生效后任命的7人中有3人的任期经抽签决定应在2年期满后终止，所以7位法官任期不是同时届满。回顾上诉机构法官成员数量的变化，2017年有3位法官任期结束，赵宏（中国）成功当选之后，上诉机构法官还有施里·谢旺生（毛里求斯）、格·巴提亚（印度）和托马斯·格拉厄姆（美国）共4位法官，2018年10月1日之后施里·谢旺生任期届满，上诉机构只剩3位法官在任。到2019年12月10日，格·巴提亚和托马斯·格拉厄姆结束其第二任任期后，上诉机构只剩1名法官在任，无法达到上诉审最低数量法官的要求。

WTO上诉机构停摆，一方面WTO缺少对上诉机构法官选任方法等具体程序规则。按照《谅解》规定，常设上诉机构法官空缺一经出现即应补足，但要获得DSB机构的任命必须得到DSB所有成员一致同意。这一表决规则称为“协商一致”，即就是任何成员都必须同意，只要任何一成员反对，任命决定都无法通过。自2017年以来，WTO争端解决机构对常设上诉机构剩余的6位空缺法官席位人员都无法达成一致性的意见，从而导致了现在的结果。中国籍法官赵宏任期在2021年结束，到那时，常设上诉机构就真正成为空壳机构。WTO争端解决机构一般的议事机制是协商一致，但是也有表决机制的例外，就是反向协商一致，主要适用于专家组报告、上诉机构报告的通过中。这些报告是对当事方争议的结论，影响重大，如果无法通过，则对违反WTO规则的政府所采取的措施也不能追究。WTO成员方总结了以往的经验，同意创设这种新的表决机制。DSB只要任一当事方同意，专家组和上诉机构的报告就可有效地通过，视为自动执行，从而维护了DSB的司法权威性，但这一表决机制并没有用于上诉机构法官的遴选，为WTO上诉机构危机埋下了伏笔。与上诉机构法官任命不

同，在争端解决初审程序中，WTO成员方考虑到可能出现的专家小组选任的障碍，规定专家小组成员任命时，每一当事方只能反对一次，在DSB召开第二次会议，反对无效。这种对反对权行使的限制也没有适用到WTO上诉机构的程序中。

从另一层面，上诉机构停摆也反映出各国政府对WTO争端解决机制改革的意愿和要求。虽然WTO规则的约束性因为强有力的监督而变得非常有效，但对于WTO争端解决机制改革的呼声一直都有，多边贸易体系的参与者希望争议解决机制更加公平、有效、快速、相互接受的。多项改革的主张涉及初审、上诉审方面，比如临时性专家小组无法实现对WTO规则适用的一致性，上诉机构法官代表性不够广泛，上诉审缺乏必要的监督等。

推进WTO的法治进程：上诉机构危机的应对

WTO上诉机构因为法官不能被任命而陷入僵局，该危机如果不能被快速解决，将会严重损害WTO的功能与权威，进而将会给世界自由贸易的发展带来打击和阻碍。国内外学者和研究人员为打破WTO上诉机构瘫痪的僵局，曾提出多种替代性的方案：第一，在DSB规则范围内寻求临时性的替代方案。在争议无法进行上诉审理之后，由DSB放弃上诉程序或者由争议当事方主动放弃上诉审。有学者建议DSB可以在权限范围内《上诉机构工作程序规则》中规定上诉机构法官任期届满，新的上诉在上诉当天自动完成。或者由当事方在提出争端解决申请时约定不上诉，把专家组的报告作为最后的WTO裁决，也可由当事人同意选择WTO设置的仲裁方法进行申诉，仲裁员可以包含现任或已卸任的上诉机构成员。第二，在WTO体制内寻求替代性方案。鉴于《谅解》规定存在的缺陷，可以依据《建立WTO马拉喀什宣言》中对协商一致方式无法作出决定时，应通过投票决定争议

事项，使用多数决而非协商一致的表决机制任命上诉机构法官，如WTO上诉机构前法官范·登·博世等就支持由部长级会议通过多数投票方式任命上诉机构的法官。WTO上诉机构前日本法官谷口安平建议建立一个法律咨询有限公司，就有关法律原则的事项提供意见。法律咨询有限公司可以在WTO年度磋商会中向DSB提供咨询意见，磋商可以在上诉机构和争端解决机构两方来举行。第三，在WTO上诉机制之外寻求解决方案。有学者也提出WTO成立一个新的“上诉法庭”，由原上诉机构法官辞职后加入新的法庭。新上诉法庭的性质观点不一，有的认为这个上诉法庭仍然隶属于WTO，在维持原有初审不变的情况下，由新上诉法庭审理上诉审，对于不同意设立新法庭的WTO成员争端，由原上诉机构审理，至少新上诉法庭可以解决部分上诉争议；有的建议新上诉法庭脱离WTO存在，不仅可以审理WTO的争议案件，也可审理区域性的贸易争议。

解决上诉机构停摆问题，是维护多边贸易体制法治化发展不可回避的问题。WTO争端解决机制在短期内对已经提起上诉的案件，仍可由原上诉机构的法官继续审理，但长期来讲，针对新的争议，必须寻求解决的方案。WTO运转如此之长的时间，其创设的争端解决机制确实保障了各成员方在WTO框架协议项下的权利和义务的实现，背离现存WTO体制是不可取的。我们仍应看到现今世界经济的发展交错融合，国家间的联系更加紧密，需要成员多方参与谈判，对既存《谅解》进行修订。对于经历一个世纪的多边贸易体系，不会因为短暂的问题而秩序殆尽，WTO成员要树立维护WTO法治化成果的信心，共同努力有效地解决WTO发展进程中的危机。



（上接1版头条）小治就是被破坏的点位生态得到修复，中治就是重点地区生态环境明显优化，大治就是久久为功把“山川秀美”新甘肃图景变成现实。要统筹当前和长远，综合施策打好污染防治攻坚战、流域治理整体战、防沙治沙阵地战、绿色发展持久战，争取全省生态环境发生更大变化。

整治突出问题修复生态。汲取祁连山生态遭受破坏的深刻教训，强化整治措施，加大整治力度，确保各类生态破坏问题得到有效解决。积极推进祁连山国家公园试点工作，巩固祁连山生态治理成效。严格落实领导干部生态文明建设责任制，对不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的必须追责问责，对破坏生态环境的行为必须严肃查处。

壮大生态产业强化支撑。习近平总书记视察时明确要求，把十大生态产业一年一年抓下去。要按照“省级统筹、行业归口、领导包抓、部门主责、市县落实”的原则，抓实抓细重大带动性工程项目，做大做强清洁生产、节能环保、清洁能源、先进制造、循环农业、中医中药、文化旅游、通道物流、数据信息、军民融合等产业，使生态产业成为高质量发展和生态环境保护的坚实支撑。

抓好整体治理放大成效。实施祁连山、渭河源区、“两江一水”等重点区域流域生态治理规划，弘扬八步沙“六老汉”三代人治沙造林先进群体的新时代愚公精神，加快建设河西祁连山内陆河生态安全屏障、南部秦巴山地区长江上游生态安全屏障、甘南高原地区黄河上游生态安全屏障、陇东陇中地区黄土高原生态安全屏障和中部沿黄河地区生态走廊“四屏一廊”。把黄河作为区域流域治理的重中之重，贯彻生态优先、生产低碳、生活宜居三个导向，突出生态修复、文化复兴、经济转型三大任务，做好水的涵养、土的保持、沙的减少三篇文章，争取在黄河治理保护上先行一步，为把黄河变成造福人民的幸福河作出应有贡献。

突出重点领域促和谐

习近平总书记视察时深刻指出，“党的一切工作都是为老百姓利益着想，让老百姓幸福就是党的事业”。要坚持以人民为中心的发展思想，聚焦群众最盼最急最忧最怨的问题，优先安排公共服务项目，加强和创新社会治理，坚决维护社会和谐稳定，不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

通过惠民生增加和谐因素。坚持尽力而为、量力而行，加大民生领域投入力度，继续办好普遍受益的民生实事。高度重视收入这个民生之源，完善配套措施，多渠道增加城乡居民收入。加快推动城乡义务教育一体化发展，持续解决“乡村弱”“城镇挤”“择校热”“大班额”等问题。深化医药卫生体制改革，完善分级诊疗制度，促进优质医疗资源下沉，让群众看得了病、看得起病。建设覆盖城乡居民的社会保障体系，织密织牢社会保障兜底网。

通过促团结减少和谐风险。立足多民族多宗教省情实际，高举各民族大团结的旗帜，认真贯彻党的民族宗教政策，着力构建新时代民族宗教工作体系，有效解决民族宗教领域突出

问题，维护民族团结、宗教和顺良好局面。深入推进民族团结进步创建工作，加强各民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识。坚持我国宗教的中国化方向，推进宗教工作法治化建设，用法律规范政府管理宗教工作的行为，用法律调解决及宗教的各种社会关系，牢牢掌握宗教工作主动权。

通过强治理巩固和谐局面。深入贯彻落实党中央决策部署，结合地方实际，稳步推进国家治理体系和治理能力现代化各项工作。健全“六位一体”社会治安防控体系，抓好安全生产和交通安全、食品药品安全，提高平安甘肃建设水平。纵深推进扫黑除恶专项斗争，做好线索核查、依法严惩、打伞破网、打财断血、行业整治等工作，彻查涉黑涉恶案件背后的腐败问题，让社会更加安定和谐。推广“枫桥经验”，深入推进矛盾纠纷排查化解，积极回应人民群众利益关切，防止小问题酿成大案件。

履行治党责任强保证

坚决扛起全面从严治党的政治责任，深入贯彻新时代党的建设总要求 and 新时代党的组织路线，严格落实党的建设任务，不断提高党的建设质量，纵深推进管党治党，为事业发展提供坚强保证。

持续净化政治生态。坚持把党的政治建设摆在首位，认真落实《中共中央关于加强党的政治建设的意见》，坚定政治信仰，强化政治领导，提高政治能力，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决照办、党中央禁止的坚决杜绝，确保党中央政令畅通。严明党的政治纪律和政治规矩，严肃查处“两面人”“两面派”，营造风清气正的政治生态。

深入开展主题教育。把不忘初心、牢记使命作为加强党的建设的永恒命题、党员干部教育的终身课题，结合实际推动“不忘初心、牢记使命”主题教育走深走实，引导党员干部自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作。运用甘肃省厚重红色资源，广泛开展党史、新中国史学习教育，引导党员干部传承红色基因、弘扬革命精神，做到常怀忧党之心、为党之责、强党之志。

切实加强干部工作。坚持新时期“二十字”好干部标准，建立健全干部工作“五大体系”，树立重党性、重实干、重实绩的鲜明用人导向，多选拔使用在急难险重任务中表现突出的干部。大力发现培养选拔优秀年轻干部，优化各级班子知识结构、能力结构、专业结构和年龄结构。鼓励干部到困难大矛盾多的地方经风雨、见世面、壮筋骨，锻造综合素质和斗争精神，练就过硬本领，堪当历史重任。

从严推进正风肃纪。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，严查深究各种隐形变异“四风”问题。聚焦当昏官、懒官、庸官、贪官等现象，深化拓展“转变作风改善发展环境建设年”活动，坚决克服和破除形式主义、官僚主义。切实做好为基层减负工作，让基层干部腾出更多精力办实事、解难题。保持反腐败高压态势，削减腐败存量，遏制腐败增量，巩固发展反腐败斗争压倒性胜利。

（上接1版二条）制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。《决定》对我国保障和改善民生的各项制度进行整合、提升与创新，促进我国民生保障制度更加成熟更加定型。《决定》重申坚持和完善统筹城乡的民生保障制度的重大原则：尽力而为、量力而行，既要尽最大努力增进人民福祉，又坚持民生保障水平与经济发展水平相适应，在发展中保障和改善民生。坚持这一重大原则，我国保障和改善民生事业就具有了持续推进的坚实基础，能够确保一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，把宏伟蓝图变成美好现实。

我国统筹城乡的民生保障制度的巨大优越性，使我国国家制度和治理体系所具有的“坚持以人民为中心”的发展思想，不断保障和改善民生、增进人民福祉，走共同富裕道路的显著优势”不断增强。

统筹城乡的民生保障制度必须坚持党的领导，坚持以人民为中心

统筹城乡的民生保障制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是马克思主义基本原理同我国保

障和改善民生实践相结合的产物，是习近平新时代中国特色社会主义思想贯彻落实到民生领域的具体体现，因而具有中国特色社会主义的本质属性和鲜明特征。坚持党的领导、彰显中国特色社会主义本质要求和价值取向，是这一制度具有巨大优越性的根本原因。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，也是坚持和完善统筹城乡的民生保障制度、满足人民日益增长的美好生活需要的根本保证。我国国家制度和国家治理体系具有多方面的显著优势，首要的就是坚持党的集中统一领导，坚持党的科学理论，保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进。我国是拥有近14亿人口的发展中大国，民生工作量大、面广、头绪多，难度大、要求高、复杂程度高。只有坚持党的领导，才能发挥统筹城乡的民生保障制度的巨大优越性，持续推进民生事业、满足人民美好生活需要。要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉贯彻党总揽全局、协调各方的根本要求，把党的领导这一最大优势更加充分地发挥好，按照《决定》的要求，健全有利于更充分更高质量就业的促进机制、构建服务全民

终身学习的教育体系、完善覆盖全民的社会保障体系、强化提高人民健康水平的制度保障，保障群众基本生活，满足人民多层次多样化需求，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。

彰显中国特色社会主义本质要求和价值取向，是统筹城乡的民生保障制度能够快速建立、不断完善、深得民心的根本原因。坚持以人民为中心是坚持和发展中国特色社会主义的根本立场。统筹城乡的民生保障制度是以人民为中心的发展思想的具体体现。这一制度，抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，努力在更高水平上实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，满足人民群众对美好生活新期待。解放和发展社会生产力是中国特色社会主义的根本任务。统筹城乡的民生保障制度以解放和发展社会生产力为基础和前提。这一制度，解决民生领域发展不平衡不充分问题，有利于提高劳动者素质、技能和健康水平，促进我国人力资源优势转化为人才优势；积极引导群众对居家服务、养老服务、健康服务、文体服务、休闲服务等方面的社会需求，有利于培育形成新的经济增长点。

公平正义是中国特色社会主义的内在要求。统筹城乡的民生保障制度以促进社会公平正义为基本取向。这一制度，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，促进就业、教育、收入、社保、医疗、养老、居住等方面基本公共服务均等化，促进实现权利公平、机会公平、规则公平。共同富裕是中国特色社会主义的根本原则。统筹城乡的民生保障制度以推动实现共同富裕为最终目标。这一制度，坚持尽力而为、量力而行，在经济发展的基础上不断加大保障和改善民生力度，让实现全体人民共同富裕在人民现实生活中更加充分地展示出来，朝着共同富裕方向稳步前进。

推动统筹城乡的民生保障制度与其他制度相衔接，不断发挥更大作用

统筹城乡的民生保障制度与其他12个方面的制度相衔接，共同支撑起中国特色社会主义制度体系。比如，同党的领导制度体系相衔接，进一步彰显党的根本宗旨和根本立场，使我

们党长期执政的群众根基更加牢靠；同人民当家作主制度体系相衔接，有利于更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，充分激发社会各方面的积极性；同中国特色社会主义法治体系相衔接，促进法治建设为了人民、依靠人民，加强人权法治保障；同中国特色社会主义行政体系相衔接，促进行政机关更好为人民服务，建设人民满意的服务型政府；同社会主义基本经济制度相衔接，促进全面贯彻新发展理念，使民生改善和经济高质量发展有效对接、相得益彰；同繁荣发展社会主义先进文化的制度相衔接，促进文化为人民服务、为社会主义服务，有利于更好构筑中国精神、中国价值、中国力量；同共建共治共享的社会治理制度相衔接，促进建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，确保人民安居乐业、社会安定有序；同生态文明制度体系相衔接，促进生态惠民、生态利民、生态为民，促进人与自然和谐共生。

民生工作离老百姓最近，同老百姓生活最密切。坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，对于实现“两个一百年”奋斗目标，对于更加充分地发挥我国国家制度和国家治理体系的显著优势、把我国制度优势更好转化为

国家治理效能，具有重要意义。要把思想和行动统一到党的十九届四中全会精神上来，在党中央统一领导下，科学谋划、精心组织，远近结合、整体推进，确保《决定》提出的各项目标任务全面落实到位；要加大力度执行力度，充分发挥制度作用，把统筹城乡的民生保障制度优势更好转化为治理效能、变成保障和改善民生的扎实行动；要把握好时间节点，使统筹城乡的民生保障制度建设与党的十九大作出的新时代中国特色社会主义发展的战略安排和《决定》提出的坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体目标相协调、相一致，为到2020年全面建成小康社会，实现科教更加进步、社会更加和谐、人民生活更加殷实，到2035年实现“人民生活更为宽裕，中等收入群体比例明显提高，城乡区域发展差距和人民生活水平差距显著缩小，基本公共服务均等化基本实现，全体人民共同富裕迈出坚实步伐”，到本世纪中叶实现“全体人民共同富裕基本实现，我国人民将享有更加幸福安康的生活”提供坚强制度保障。

（作者系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）