

“评审标准”W TO 司法体制中的一个难题

赵维田*

“评审标准”(standard of review)虽已写入W TO (世界贸易组织)协议,但却是一个争议颇多,诸多方面尚难有定论的敏感题目,本文目的在于阐明评介一下问题的来龙去脉和西方学者对此题讨论的情况。

一 引 言

国际经济关系的日益相互依赖与交融,对各国政府手中管理经济事物的资格、能力和权力,构成了越来越大的挑战。它们若想单独管理或控制跨国界的经济活动,在许多方面已力不从心。例如,利率波动、众多欺诈与经济犯罪、产品标准、环境污染乃至金融服务的周全安排等等,常常困难重重。过去,西方颇流行的一句话说:“所有政治问题都有地缘性。”现在更为流行的一句话是,“一切经济问题具有国际性。”

乌拉圭回合谈判成果,包括建立世界贸易组织(W TO)在内,代表了国际社会对由国际经济一体化带来的种种挑战作出的回答。其中,在W TO 组织结构中的一整套颇具特色的解决争论规则,尤其引人注目。这套规则是从GATT (关贸总协定)在近半个世纪的成功经验中总结出来,并力图克服GATT 司法运作中的缺陷与不足,还写成了一个独立文件《解决争端谅解》。该《谅解》试图对国际经济关系中的千变万化的种种经济冲突和纷争,依法作出协调和解决,其未来运作的成功与否,实为W TO 多边贸易体制的命脉所系。换句话说,若无一套以司法机制为核心的解决争端程序,W TO 体制难以成功运转,拟定条约所预期的目标,就会落空。

W TO 的解决争端程序的核心,是由专家组独立断案。专家组一般由三人(最多五人)组成。由这样一个类似法官组的“国际机关”对引起争议的W TO 各成员国(方)政府决定的事情(有许多是政府部门的经济行为,如财政部、商业部、贸易部,或者像美国的“国际贸易委员会”作出的裁决,如征反倾销税或反补贴税等)作“再评审”(second-guess)人家服气不服气?在西方若干大国或该国的利益集团看来,就“触动了‘国家主权’这个敏感而混乱的问题”。某些超级经济大国内的政治派别经常把本国败诉的专家组裁决称为“损害本国主权”。学者们之所以在这里把“国家主权”形容成“这个敏感而又混乱”的概念,是因为他们觉得“在今天这个各国经济互相依存的世界里,‘主权’这个观念中有些东西已经过时或者不符合实际了。但在国际规则与各国政府机构之间的关系上,在对跨国界经济行为的管理程度与掌握分寸上,这个词仍会触发起一些重大问题。”

这里的“管理程度”与“掌握分寸”指出的是什么东西?我们可举例来说明。假若一国政府

* 本文作者系中国社会科学院法学研究所研究员。

按本国环境保护法,认为某种进口产品不符合本国标准而不许进口,结果出口国向W TO 提出异议,认为该进口国违反了W TO /GA TT 规则。专家组应如何进行裁决?该进口国的“管理程度”是否过多了呢?再如,若该国法院认定其政府某项经济行为符合GA TT /W TO 规定,而别国提出投诉,W TO 专家组应采取何种“再评审”呢,当然,国际协议不会允许一国政府为所欲为,但审理官司的国际机关(专家组)是否就会全然不尊重该国政府决定中的一切因素(包括事实认定在内),一切从头重新调查、审理呢?对GA TT 专家组的反倾销案件,不少的人们曾有一种看法:专家组对某些问题(尤其是事实认定)在一定程度上应尊重该国政府的作为。这个“一定程度上尊重”,有时就被称作“评审标准”。

有些西方人士认为,“在过去这些年代里,评审标准问题已成为‘主权’观念与GA TT /W TO 体制之间关系的一切试金石。”因此,在乌拉圭回合谈判中,美国等国代表坚持要把它写入解决争端条款,由于反对者众多,最后成为关系整个回合成败的有限几个“卡壳”问题之一。美国之所以如此看重这个“评审标准”问题,因它直接关系到美国政府的权威和具体经济利益。美国人认为,大大限制国际司法机关推翻美国政府部门决策的资格,尤其限制对反倾销方面裁定的能力,涉及到W TO 组织机能的一个核心问题:如何协调国际司法机关与各国政府之间的关系,在重大问题上实行分权,以期防止国际司法机关滥用权力,达到相互制约的目的。

从这里可看出,本文所讨论的是特定意义上的“评审标准”。若从广泛意义上说,W TO 《解决争端谅解》在上诉问题上原本就含有“复审标准”。若败诉成员方不服专家组的裁决,可上诉到该《谅解》专门设置的由七名成员组成的常设上诉机关。但该上诉机关的复审只限于“专家组报告中的法律问题和专家组作的法律解释”(《谅解》第 17 条第 6 款)。这里的“复审标准”虽有待在实践中积累具体经验,但显然与本文讨论的不尽相同。

二 美国行政法的“切夫朗原则”

在欧美各国行政法里,在三权分立框架内行政部门与司法部门的权力原有适当分工。就美国行政法而论,原有一定传统:联邦法院在审理状告政府部门行为的案件中,要给该行政机关“一定尊重”。近些年来,这种“尊重程度”又有具体做法,即:对政府机关对事实的认定应予尊重,而对“法律”问题方面尊重要少些。这种两分法(two-tiered approach)反映了两个部门的不同职能:行政部门大都掌握法令执行的“技术”方面;而法院则需确保政府机关在法定界限内行使权力。因此,举凡司法机关作出尊重行政部门对法令的解释和运用时,需特别说明理由,而对行政部门事实认定的尊重则不需多说什么。

然而,1984 年美国最高法院对“切夫朗诉自然资源防护委员会(Chevron v. Natural Resources Council)”一案中对上述传统作了重要改动,即增加了司法机关对行政机关的法令解释亦应尊重的规则,因而被称作“切夫朗原则”。这个原则把法院对行政机关决定的审评分成两步走:首先确定的是“国会对此问题有无明确规定?还是有关法令并无直接规定或者规定含糊不清需要该机关加以解释?”法院若能确定国会法令有明确规定,而行政机关是按该规定进行的,那事情就应到此为止。法院若认为没有规定或规定含糊不清,则就进入第二步。第二步要讨论的是对该条法令的解释问题:行政机关作的解释是否合理或者容许?法院若认为不合理或

不容许,自然它会另作解释;若认为所作解释合理或可容许,(以下是切夫朗原则的刀口所在),即便法院第一次碰到时不会作出这样的解释,亦应予以尊重。

虽然切夫朗原则在关键环节上有些地方尚欠具体、详尽与清楚,例如如何判断“有含糊不清”;这给法院认定留下了相当的任意性,但美国行政法专家们普遍认为,切夫朗原则标志着“权力从法院转给了行政机关”,其理由是:美国的行政机构是具有专门知识的、负责任的并有管理效率的。

支持切夫朗原则的主要理论根据是:现代政府职能中,某方面的行政机关都是其所辖领域最精通技术和具有专长的,其官员都是该行业的技术专家,因而最有权对法令的执行作出判断和解释。切夫朗案本身在这方面就相当典型,该被告的资源管理机关对环境污染十分精通,因而对法令中诸如“固定资源”等术语都作了准确定义与解释,这恰是联邦法官们所不具备的。再者,舍此而听任各辖区的联邦法院对同一条文作出互不相同的解释,行政机关将无所适从。此外,也还会提出“民主性”论据,兹不赘述。

当然,对切夫朗原则是否合理,美国法学界仍有很大争论。

三 GATT 的司法实践

在 GATT 的专家组断案中,曾反复遇到评审标准问题,并对是否应尊重当事国对事实认定,作过讨论,但并未形成什么固定规则。其中对专家组裁决提出批评或异议最多的是反倾销案件。例如,1984 年在“新西兰对《芬兰进口的变压器征反倾销税》案中,专家组曾反驳新西兰关于 GATT 无权对已认定事实作复核的观点,说道:“新西兰当局并未对‘重大损伤’的认定提供充分证明”。拒绝[专家组的]评审“将引起 GATT 体制下国际贸易关系秩序和法律难以接受的情势”。但是,在 1992 年挪威诉美国对进口鲑鱼兼征反倾销与反补贴税的孪生案件中,两个专家组对美国“国际贸易委员会”认定的事实,均谨慎地采取了尊重的态度,说:“专家组认为,对美国国际贸易委员会已审理认定的事实,再作自己的权衡是不适宜的”。但次年(1993)的韩国对美国聚乙醛树脂征反倾销税案中,美国对南朝鲜当局认定损害的事实一节提出了反驳意见。韩国政府回答说,“复评(second-guess)本国政府的认定,不是专家组的事……专家组的工作不是重新调查,也不是自己去权衡事实中的不同因素。”然而,该案的专家组仍认为:按 GATT 反倾销守则条文,韩国对损害的认定不符合规定条件。

但是,明确使用“复审标准”一词,是在 1994 年连续发生的几宗诉美国限制金枪鱼进口案件的专家组报告中。那时,乌拉圭回合已进入最后阶段,评审标准已成为谈判中热烈争论的话题。这一串因美国财政部执行本国环境保护法(限制捕杀海豚)而采取的限制金枪鱼及其制品进口措施,在国际上引起群声反对,而专家组裁定美国败诉在美国国内也引起轩然大波。对美国引用的 GATT 第 20 条条文中的“所必需者”的解释问题,专家组反驳说,“解释‘所必需者’内含的合理性,并非指政府做得合理与否的标准,而是指一个合理[正常]的政府应做或能做的标准。这就是说,专家组并没有用自己的判断来取代贵政府的判断。这个合理性标准很像国际法中的善意(good-faith)标准,这是许多缔约方包括欧共体成员与美国在内的行政法里都有的标准。并不要求对该政府行为作全盘地复评(second-guess),正是对该行为的评审标准。”

尽管在 GATT 的司法实践中,复审标准是个反复出现的敏感话题,但广泛讨论并未升华成国际司法机关与国家政府部门之间在诉讼中的关系协调或权力分配问题。其间界限不清一直还纠缠在讨论中的难题,即:一方面问题是国际性专家组成法庭是否越权侵入主权国家内部事务;另一方面问题是:一个有效的法制化体制必然会赋予其专家组成法庭以评价国家政府行为的权力。如何在这两者之间划一条清楚的界限?这其中既包括用尽国内救济作为国际投诉前提条件,又涉及 GATT/WTO 许多例外条款乃至反倾销规则中的事实认定等复杂课题。

四 乌拉圭回合达成的妥协

GATT 实践中争议不决的问题,成了乌拉圭回合谈判制定《解决争端谅解》中的一个议题,以美国为首的几国代表提议写入限制专家组权力的切夫朗式“评审标准”。各国政府及其部门的管理行为,若是基于对法令的“合理”解释,专家组评审时应予尊重。

这个提议引起了两方面的反对意见。许多国家代表认为,这类规则过多地限制了专家组的权力,给各国政府违反 WTO 协议规则太大行动自由。另一方面,“合理”解释标准允许各国对同一条规则作多种不同解释,降低了规则的统一性和对等性。对保护知识产权的规则来说,使原指望得到 WTO 保护的人更为忧心忡忡,他们认为“合理”标准对专家组的限制太厉害,难以保证规则得到遵守。

正反意见僵持不下,直到乌拉圭回合结束前夕,才达到如下妥协:(1)不将该“评审标准”列为普遍规则,仅列入反倾销协议的第 17 条为第 6 款。(2)将“合理(标准)”的措词改作“容许”(permissible)。结果形成了《执行 1994 年 GATT 第 6 款的协议》(反倾销协议)第 17 条)第 6 款的如下条文:

“6. 在审理第 5 款所提到的事项时,

- (i) 专家组评价案情事实应判断当局所确定的事实是否恰当,他们对事实的评定是否公正、客观。若认为对事实的确认是恰当的而评定是公正、客观的,即便专家组可得出不同结论,亦不应该推翻该评价。
- (ii) 专家组要按国际公法关于解释的习惯规则来解释本协议的有关规定。凡专家组认为本协议有关规定容许有一种以上解释者,专家组应认为该当局按其中一种可允许解释采取的措施符合本协议。”

与此同时又用部长会议决议形式,留下再谈判的活口。在《关于执行 GATT 1994 第 6 条协议的第 17 条第 6 款的决议》中说,“第 17 条第 6 款的评审标准应在 3 年后复议,以考虑它可否普遍适用。”

一般认为上述第 17 条第 6 款条文留下不少不确定因素或未知数。按该款第(ii)项,专家组对当事国政府的解释的评审,似乎是要分两步走。第一步先确定对有关协议的规定容不容许有一种以上解释。若不容许,只能作罢。若认定容许不同解释,才进入第二步评审该当局解释是否属可容许范围。指导这两步走的原则是“国际公法关于[条约]解释的习惯规则”。众所周知,这里“习惯规则”指的是 1969 年《维也纳条约法公约》第 31、32 条所编纂并表述的规则。不知是立法者的疏忽还是其他原因,维也纳公约这两条并无供判断是否容许作两种以上解释的标准。

那么专家组在实际适用时又怎么辨别呢?因此许多人认为第(ii)项无法使用,是专家组难以解开的一个死结。倒是一贯坚持“合理标准”的人,不以为然。

此外,WTO《解决争端谅解》中并未明文谈及“评审标准”。有人认为它的第3条第2款有一句话暗示了这种“标准”,这句话是:“解决争端机关(DSB)的建议与裁决不得增加或减少各涵盖协议规定的权利与义务。”恐怕有些牵强附会。

五 美国的保留姿态

对GATT这个主张贸易自由化的多边贸易体制,美国国内始终有几派政治或经济利益集团,一贯持保留态度。这点,我们从哈瓦那宪章的夭折,GATT的“临时适用”,到1955年设立“贸易合作组织”的案文遭阻挠……看到美国国会的从中作梗。美国国会对GATT多边贸易体制坚持保留态度的原因是复杂的,其中既有国会与总统争权的格斗,也有美国传统的孤立主义加“经济国家主义”(economic nationalism)和霸权主义的势力。

正是在这种历史背景下,80—90年代GATT专家组裁决的几宗美国败诉的案件,在美国国内有的引起了轩然大波。其中最突出的有两类案件:其一是美国有几个州对进口酒类征收歧视性税,加拿大曾根据GATT第24条第12款规则(GATT规则不仅约束联邦也约束州政府的行为)投诉,经专家组裁定而胜诉,这开罪了几个州的政府。其二是80年代末90年代初,专家组连续判了三宗状告美财政部下令限制金枪鱼进口的案件。而财政部声称它是按美国环境保护法(禁杀海豚等海生哺乳动物)。在直接受损的利益集团的煽动下,认为专家组的裁决直接“侵犯美国主权”的观念,风行一时。这点,从90年代初总统竞选中极右翼独立竞选人布坎南(Patrick Buchanan)煽惑性言论中可见一斑。布坎南叫嚣说,决不容许“在日内瓦的那些不露面的、非经选举产生的、不负责任的官僚分子,用写规则来侵犯美国主权,那是些只能由美国人决定的事”。靠着这些言词,他竟然在初选中从几个州获胜。其后,美国参议员罗斯·珀洛特(Ross Perot)又捡起这些口号来反对批准《北美自由贸易协定》。

这样,在把乌拉圭回合最后文件提交国会批准时,争论的焦点集中在WTO体制,尤其以专家组断案为核心内容的解决争端机制,是否“侵犯美国主权”的问题。这点我们从参议院外交委员会把1994年的听证会起名字叫“WTO与美国主权”这点,足可以看出。在这次听证会上,美国(也是世界)著名GATT专家杰克森(John H. Jackson)证词的第一句话便说,“我愿公开表明我对这次听证会所提问题的总看法:我断定并认为拟议中的新的世界贸易组织对于美国政府保护自己作为独立国家的主权资格的能力……实际上并无任何危险或风险”,“除其他保护办法外,WTO宪章允许经过简短6个月通知,即可退出”。在克林顿政府为批准WTO与国会磋商中,国会最担心之点仍然是专家组断案问题。

鉴于乌拉圭回合达成的是个一揽子协议,不允许对其中某个或几个协议采取保留。最后,只好由克林顿政府与反对党参院领袖多尔(Robert Dole)之间达成如下协议:

“[克林顿]政府支持明年通过立法来设立一个‘评议WTO争端解决的委员会’。该委员会由五名联邦上诉法官组成,经总统与两院领袖以及赋税与财政两委员会的首席成员磋商后指定。它将评议WTO解决争端中对美国不利的终审报告,以判断专家组是否越权或超出协议范

围行事。在该委员会发表任何肯定认定后,两院任何成员均可提出联合议案,要求总统谈判新的解决争端规则,以处理和纠正该委员会查证出的问题。若在任何一个 5 年期内发表有 3 次肯定的认定,两院任何成员均可提出联合提案,不批准美国参加 W TO ——一旦此议案被国会通过并经总统签署,美国将退出 W TO 协定。对此我们的目的是直截了当的: (1) 保证争端解决过程是负责任的; (2) 它是一个公正的过程; (3) 它运转得如我们期望的那样。从政府方面说,我们确信争端解决程序能公正地运转,许多人的担心是多余的。然而,专家组若超越其权力,本议案给了我们一种自动防范的手段。”

六 移植切夫朗原则的障碍

从法院上说,切夫朗原则处理的是,三权分立中行政机关与司法机关对政府行为司法中如何分权而又相互制约的关系;而 GATT/W TO 多边贸易体制中的“评审标准”要处理的却是国际司法机关与成员方政府违反国际协议行为的矛盾或关系问题。两者要处理的关系似乎并不完全相同,因而将切夫朗原则移植到国际程序法上来,自然就有理论上的障碍。从这个意义上说,W TO 反倾销协议第 17 条第 6 款在实际适用上必然要另找补充根据,或者演变出不同于切夫朗的规则来。在现阶段,许多国家反对这个第 17 条第 6 款是有相当理由的。较普遍的说法,将它讥为“对富人贸易的救济”,“开了对协议作多种解释的先河。”

支持切夫朗原则的主要论据的“专业知识”论,在 W TO 体制中根本没有立足之地。硬说某一成员方政府在对 W TO 某协议的认识、理解与精通方面要比专家组更高明,恐怕是没有人会相信的。即便在 W TO 成员方之间,大家都希望成为掌握协议规则的专家,一般不能说谁高谁低。

当然,在熟悉事实和掌握资料与情况的广度与深度方面,案件当地国政府机关一般说比专家组处于有利地位,因而具有一定优势。反倾销协议第 17 条第 6 款第 (i) 项倒是反应了这种存在。此项规则说,专家组首先要评议当事方对事实的认定是否“proper”(恰当),对事实的评估是否“公正与客观”。只要符合这两个条件,专家组就应予以尊重,“即使专家组可得出不同结论”。显然,该项规则仅限于对事实认定而言,不涉及对条文解释,虽则有时两者是紧密联系很难截然分开的。

而第 (ii) 项涉及对条约的解释,问题比较大。就成员方国家政府或其专门机构而言,他们对条约规则的精通与熟悉,如前述很难说会比专门挑选出来断案的专家组更强;相反地,他们常要受到“本国利益动机”的支配,并“不总能保持住对国际协议规范的忠诚”。而这方面专家组有相对优势,中国有句俗话:“当事者迷,旁观者清”。因为专家组成员不是争端当事国的国民,作为第三方容易跳出是非圈,作出比较公正与客观的解释。因而 GATT 专家组制度又被称作“第三方裁决制”。那么,为什么又要移植切夫朗原则,专门写个第 (ii) 项呢? 该项规定的“尊重”两种不同的解释,后患无穷。从某种意义上说,专家组断案恰恰在于澄清公说公有理、婆说婆有理的混乱;而“容许”不同解释若发展下去必然加剧或增加争端,“助纣为虐”,与 W TO 解决争端的方向背道而驰。

退一步说,有些学者认为:以切夫朗原则为模式写成的第 17 条第 6 款第 (ii) 项,在其实际

适用时必须另觅理由或理论根据。

七 “评审标准”的一般国际法含义

本文开始就提到,国际司法体制必然要触及到国家主权这个敏感问题。当年国际联盟时代起草《国际常设法院规约》,联合国起草《国际法院规约》时,都是被迫按传统国际法“不得强迫任何国家违反其本身意志而进行诉讼”的原则,对两个法院的审理权(jurisdiction, 现一般译为“管辖权”)作了重大限制,即必须在原、被告同意打官司时,国际法院才得受理。GATT 的专家组断案也沿袭了这种规则:需在争端双方同意时才成立专家组,专家组的职权与成员一般也要为当事方接受,才可理案。WTO 解决争端机制打破了这种清规戒律,实行了如下的准自动管辖规则:只要 60 天内协商无效,争端一方要求专家组审理,就要准自动地进入专家组断案程序。^①WTO 协议中的这项重大突破,不论从理论合理性上说还是从国际经济日益一体化的现实需要上说,都是顺乎历史必然的。那么,在此国际司法原则下,国家主权又处于何种位置呢?现在,国际经贸界,关于“国际经贸活动不讲主权”的议论已沸沸扬扬了。那么,对本文所讨论的“评审标准”的一般国际法含义,又作何评述呢?

以下,我仅从美国克罗利和杰克森教授合写论文^②中,摘引一段:

“我们在此虽然集中分析的是WTO/GATT 反倾销方面评审范围的专门问题,但讨论的基本问题已超出了GATT/WTO 争端解决本身。评审标准起码是条约体制中主权成员作解释,又遇到国际性解决争端的专家组成法庭的权力问题时,必然要回答的问题。而且由于各国经济变得日益相互依存,对国际合作与协调的需要也日益增大,评审标准也就更加重要。困难显然是存在的。一方面,有效的国际合作要靠主权国家愿意克制自我,把解释条约和阐明国际义务的起码权力移交给国际法庭,承认这种权力的需要并不减轻国家一级在决策专长、民主负责制度效率方面的重要性。另一方面,国家及其公民(尤其国内有具体利害关系、又对国家政治决策能成功地施加影响者)又想保持住对政府决策的控制。

于是,这类缔约方就常常引用国家‘主权’原则来证明在国际范围尊重式评审标准是必要的。同时,有的国家当局也以有损主权为理由,拒绝把解释权交给GATT/WTO 的专家组。众所周知,‘主权’一词就这样被滥用与错用了。然而,若用此词集中于指在国际[机构]与国家政府之间作权力的适度分配的构思与谋略,若人们愿承认民族国家仍保持有效管理其国内(或地方的)有不同文化背景的民主选民的权力,就会出现如下情况:对国家决定起码要给予某种国际尊重,即使这种决定是对国际协议的解释也罢。国家政治与行政机关(如美国的商务部与国际贸易委员会)的决定与政策选择过于严厉地受到专家组对协议解释的制约,这些机关及其选民终归会加以抵制,这点并不难理解。总之,重要的主权价值,与最新具体进入GATT/WTO

① 参见赵维田:《最惠国与多边贸易体制》,第 234 页,以及赵维田在《法学研究》1997 年第 3 期上发表的论文:《论 GATT/WTO 的解决争端机制》。

② S. P. Croley and John H. Jackson: WTO Dispute Procedure, Standard of Review and Deference to National Government, The American Journal of International Law, 1996. P. 193—213

解决争端机制的价值,不可避免地要发生冲突。并没有令人信服的理由说,在任何情况下和一切方面,协作的价值都超过主权的价值。作某种兼顾权衡是必要的。

当然,仅证明主权价值重要这件事本身,并不能为专家组作尊重式评审提供有说服力的论据。片面强调尊重式评审标准对保护当局的国家主权的需要,而不看到必须在保护其主权的当局利益,与实现国际协作目标的更广泛利益之间找到某种平衡,是会碰钉子的。换句话说,过于强调前者就会不自觉地反对 GATT/WTO 理论基础本身。

即使把主要问题都分析到底,但并未能提出任何容易解决的办法。现在的问题在找出一种必要的协调原则,把解决争端机制所期望的国际政策价值,和保持国家主权权威仍需的重要政策价值协调起来;而保持主权价值不论对制约权力集中还是作为推动好政府接近受影响选民的手段,都是重要的。我们要求采用两分法:用国内办法处理评审标准问题,尤其切夫朗式办法,用到国际方面并不相宜;但承认对国家政府决定予以某种尊重仍有重要的政策价值。WTO 专家组采取一种合理的、有区别的处理方式,对 WTO 解决争端体制的可信任感是重要的。这样的处理方式还会减少 WTO 成员国政府及其选民采取单方面反对行动的危险。显然,这种办法实际上要在各种情况下都采用,而不应限于反倾销或其他特定领域。

当然,我们在此并未列明专家组在考虑各国政府对条约义务解释时所应循具体评审标准。审理各种具体案例所积累的经验,自会洗练出适度的标准或几种标准(因处理不同对象的标准自然不同)。的确,归根结蒂国际机关在评审各国政府当局行为的法律适度时,专家组对所面对问题要缜密观察并表现出灵敏性。在这方面,专家组要牢记住他们体制的目的、力量和限度。

例如,对 GATT/WTO 的条文,专家组力戒采取“太较真”的姿态。首先,国际体制及其解决争端程序与大多数国内制度显然不同,主要靠参加国的自愿遵守。专家组的不适度“较真”就会疏远成员方,进而威胁 GATT/WTO 解决争端体制本身的稳定性。其次,专家组应该认识到,所以自愿遵守专家组报告,是因为觉得专家组的裁决是公平、公正并合理表达的。

除此之外,还应劝导专家组,要清醒知道国际程序的潜在缺陷,有时是来源匮乏尤其是认定事实的资料来源短缺(当然不限于此),而且还要达成广泛的多边共识。再者,专家组还要承认,一国政府作出决定常有其合法理由。例如,政府有时可振振有词地说,适度分权应该向最接近受该决定影响最大的选民群作政治倾斜。再进一步说,专家组还要留意,一个有广泛成员参加的国际机构,必须满足在法律、政治、文化价值观上迥然不同的各种需要,这会劝告人们解释条约时要小心谨慎,对一种社会合适,对其他社会并不一定合适。

尽管有这种或那种理由主张“司法克制”,但与此同时专家组还要懂得:GATT/WTO 司法制度要起的中心作用在于增强 WTO 原想要维持的那整套规则的执行,使之有效而可信。各国当局之间的成功合作在很大程度上寄托在负有执行 WTO 解决争端程序责任的机构身上。因此,当某个国家当局的活动或决定危及 WTO 规则的有效性,或者会树立一种触发其他成员方破坏活动时,专家组应毫不犹豫地表现出不留情面。

从上述美国权威学者对这个美国所坚持的“评审标准”的诠释中,我们不难看出:人们对这道难题尚未能提出清楚的理论阐述和具体的回答,有许多概念与推理都嫌空泛和含糊,仍是一个值得进一步探讨的题目,或许其可行的具体规则要留待由 WTO 的司法实践来回答。