

WTO YU XINGZHENG FAZHI
XINGZHENGFA DE SHIJIE YANGUANG

WTO与行政法治

——行政法的世界眼光

江必新 编著



中国人民公安大学出版社

WTO 与行政法治

——行政法的世界眼光

江必新 编著

中国人民公安大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与行政法治/江必新编写. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002. 4

ISBN 7-81059-971-2

I. W… II. 江… III. ①行政法—立法—研究—中国
②国际贸易组织—规则—研究 IV. D922.10 F743

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 019046 号

WTO 与行政法治——行政法的世界眼光

WTO YU XINGZHENG FAZHI——XINGZHENGFA DE SHIJIE YANGUANG

江必新 编著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 河北省抚宁县印刷厂

版 次: 2002 年 4 月第 1 版
印 次: 2002 年 4 月第 1 次
印 张: 7.125
开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
字 数: 175 千字
印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81059-971-2/D·824

定 价: 16.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

经过 15 年的艰难跋涉，中国终于走进了世界贸易组织（英文全称 World Trade Organization，简称 WTO）这个国际贸易大家庭，同时也开创了中国行政法治的新时代。

众所周知，WTO 的成员是政府而不是市场主体，其各项协定和协议所规范的对象是政府及其行为，责任主体和义务主体均是各成员方的政府。加入 WTO 就意味着政府行为要受到规则的约束，而这正是行政法治的基本要求。

WTO 不仅仅是一个多边贸易组织和谈判场所，而且还具有一整套完善的法律制度。中国入世之后，在提乌拉圭回合“一揽子”协议的时候，同时也就要受到 WTO 协议的约束：一方面必须按照 WTO 的协定和协议来行使一个成员的权利；另一方面要忠实地履行 WTO 的协定和协议所确定的成员必须履行的全部义务。这就是说，任何成员方的政府，只要进入 WTO 之门，就不仅要受到本国宪法和法律的约束，而且还要受到 WTO 整个法律框架的约束。而整个政府（广义上的）受国内法和国际法全方位的约束，这正是法治精神的进一步的扩展。

为了保障 WTO 的协定和协议切实得到实施，WTO 不仅要求各成员方的政府要确保 WTO 的协定和协议在本国得到统一、公正、合理的实施，而且建立了两个重要的保障机制：一是贸易政策审查机制；二是贸易争端解决机制。这两个机制使 WTO 的协定和协议具有了前所未有的强制力，成了具有“爪牙”的真“老虎”，也就是说，建立了确保各成员方政府一体严格遵守协定和协议，使政府真正受制于法的保障机制。

WTO 在总结人类国际贸易和经济发展经验的基础上，确定

了一系列反映市场经济规律的基本原则和规则，如平等对待原则、公平竞争原则、禁止不当限制原则、透明度原则，等等。从众多的角度确定了行政主体与市场主体的关系，并对行政行为提出了更高的要求，为行政法治注入了新的内容和精神。这为确保良法为治、提高行政法治的质量奠定了重要基础。

从古希腊亚里士多德对法治的经典定义可以看出，法治包含着两个方面的含义：一是已经生效的法律得到普遍的遵循；二是被遵循的法律必须是良法。入世不仅使政府守法获得了一种外部的压力和动力，而且为国内法注入了新的内容和精神，显然，只要我们抓住这一千载难逢的机遇，中国的行政法治水平就一定能够得到极大的提高。

这正是笔者捉笔于这本小册子的初衷，也是笔者为之奋斗不止的宿愿。

作者 2001 年 12 月 20 日

写于歌乐山下



作者简介

江必新，1956年出生
于湖北枝江。1978年至1984
年就读于西南政法大学，先后
获学士、硕士学位。1985年至
目前，先后在最高人民法院研
究室、行政审判庭工作，其间
曾在北京市宣武区人民法院、
北京市中级人民法院、北京市
高级人民法院和中共重庆市委
政法委挂职锻炼，历任书记
员、助理审判员、审判员、行
政审判庭副庭长、行政审判庭
庭长、最高人民法院审判委员
会委员、最高人民法院国家赔
偿委员会委员兼办公室主任、
中共重庆市委政法委副书记。
先后被聘为中国人民大学、
中国政法大学、中南财经政法
大学、西南政法大学、国家行政
学院和国家法官学院的特聘教
授、兼职教授或研究员。

作者著作

个人专著有《行政诉讼问题研究》、《行政诉讼法疑难问题探讨》、《法文化的建构及法制教育工程》、《国家赔偿法原理》、《中国行政诉讼制度之发展》等；与他人合著或参加编写《行政程序法概论》、《行政诉讼法学》、《走向权利的时代》、《宪法小百科》、《中国行政监督机制》、《体制改革与完善诉讼制度》、《国家赔偿问题研究》、《当代行政诉讼基本问题》等著作计四十余部；参与编写《行政法学教程》、《行政诉讼法学》等教材二十余种。在《中国法学》、《法学研究》、《法学杂志》、《人民司法》、《法律适用》等刊物上发表论文百余篇。

目 录

绪 论	(1)
第一章 WTO 的前身——关贸 总协定	(3)
第二章 WTO 的产生、职能及 运作机制	(10)
第三章 WTO 的法律地位及其 法律特征	(15)
第四章 WTO 的基本法律 框架	(23)
第五章 WTO 法律规范的基本 原则	(31)
第六章 WTO 协定和协议的 国内实施	(44)
第七章 WTO 与行政立法	(49)
第八章 WTO 与行政执法	(58)
第九章 WTO 与行政行为的 标准	(66)
第十章 WTO 与行政救济	(73)
第十一章 急务与职责	(83)
第十二章 挑战与对策	(88)

附录一 关于中华人民共和国加入的决定	(93)
附录二 中华人民共和国加入议定书	(94)
附录三 中国加入工作组报告书	(116)
参考书目	(216)
后 记	(218)

绪 论

人类社会的发展，从外延上说，就是不断扩大自己的活动范围，从家族、氏族、民族逐步走向世界的过程；从内涵上说，就是不断丰富自身的文化内容，逐步融入世界的过程。经济全球化的浪潮不仅使中国的经济融入了世界经济的海洋，而且使我们不能不从世界的视角来重新审视中国政府的行为以及法治问题。这就是政府行为及行政法治的世界眼光。

一个民族或一个国家，如果仅仅是从自身的文化背景和价值观念来评价自己的制度，就难免夜郎自大、固步自封；一个民族或一个国家如果从来没有经历过异族或异国文化的冲突或碰撞，它就没有生机和活力；一个民族或一个国家，如果不善于吸纳异质文化的精髓，它就会在激烈的竞争中衰微或被淘汰出局。

任何文明都不可能在完全封闭下得到长足的进步和发展。翻开中国法制史，法律制度的革故鼎新，大都同中原经济与其他经济体的对流，同汉文化与异族文化的冲突、碰撞有关。这或许是中国的封建专制的文化积淀太深的缘故，非借外力的推动往往难以进行深刻而持久

的改革。

实践证明，在各种法律制度和法律文化相互激荡和碰撞的情况下，只有那些善于包容、消化、吸纳异质法律文化和法律制度的精华的民族，才能具有强大的竞争优势；而那些完全拒绝、排斥和抵制吸收异质法律文化和制度的民族，恰恰最终将失去竞争优势。正所谓“海纳百川，有容乃大”。

当然，中国在与世界这种双向的互动过程中，一方面，要借鉴、吸收别的民族的精华，逐步融入世界文明发展的潮流；另一方面，又要展示本民族的特色，使本民族的特色得到更广泛的认同和更充分的发展，从而获得新的生命力。在各种民族、各个国家激烈竞争的时代，只有是民族的，才有可能是世界的；只有是世界的，才有可能是优良的。问题在于我们如何选择，即：保留什么，吸收什么，拒绝什么，抵制什么。如果我们把腐朽当作精华加以吸收，把落后当作特色加以维护，其结果必然是使自己走向贫乏空虚的精神世界和穷困潦倒的物质世界。

可见，按照什么样的价值取向去处理民族性与统一性的关系，根据什么样的标准去做吸收和排斥的选择，实在是至关重要的。我想，对最广大人民群众根本利益和长远利益的考量、对本民族自身的优势与弱点的准确把握、对世界潮流的精确预测，等等，都是必须考虑的因素。

中国加入世界贸易组织，正是中国法治走向世界的极好时机，也是中国进行深层次的体制改革和政府行为革新的最佳时机。抓住这一时机，把中国法治推向前进，不仅仅是所有法律工作者的责任，而且是所有国民的责任。

第一章

WTO 的前身——关贸总协定

WTO 的前身是关贸总协定。关贸总协定是《关税与贸易总协定》的简称（英文缩写为 GATT）。它既是一整套关于关税和贸易措施的国际通行法规，又是进行多边贸易谈判和解决缔约方贸易争端的国际机构，在国际上素有“经济联合国”之称。它与国际货币基金组织和世界银行共同构成了调节世界经济贸易和金融的三大支柱。虽然关贸总协定只是一个准国际组织，但其作用和影响都超过了国际货币基金组织和世界银行。

一、关贸总协定的产生

1946 年 2 月，联合国经济及社会理事会通过了美国关于召开世界贸易和就业会议的建议，并为此成立了筹备委员会。同年 10 月在伦敦召开第一次筹备会议，讨论了美国提出的《国际贸易组织宪章》草案，并决定成立起草委员会对草案进行修改。1947 年 4 月在日内瓦召开第二次筹委会。同年 10 月在哈瓦那举行的联合国贸易和就业会议上，审议并通过了《国际贸易组织宪章》（即《哈瓦那宪章》）。由于各国针对美国提出的《国际贸易组织宪章》

草案提出了许多修正案，特别是增加了管理对外投资的条款，以致美国和某些国家认为该宪章与其国内立法存在差异和干预了国内立法。美国杜鲁门政府前后三次将该宪章提交国会都未获准，为此，1950年12月6日，美国国务院发言人在新闻发布会上宣称：“经有关部门建议并经总统同意，《国际贸易组织宪章》不再提交国会批准。”当时美国处于经济霸主地位，它的立场对其他国家有很大影响。最后，该宪章没有得到必要数量的国家批准，建立国际贸易组织的努力遂告失败。

1947年4月，出席世界贸易和就业会议第二次筹委会的23个国家进行了关税减让谈判，并达成了123项双边关税减让协议。为了使关税减让谈判协议尽快实施，它们将拟议中的《国际贸易组织宪章》中的贸易政策条款摘出，与达成的关税减让协议加以合并和修改，形成一个单一协定，并将关税减让列成关税减让表，作为该协定不可分割的组成部分。它们将该协定命名为《关税及贸易总协定》。同年10月，23个国家达成了《关税及贸易总协定临时适用议定书》，并宣布在《国际贸易组织宪章》生效之前临时适用关贸总协定。由于国际贸易组织中途夭折，关贸总协定自1948年1月1日起临时生效。关贸总协定共有9个附件。根据关贸总协定第三十四条规定，这些附件都是关贸总协定的组成部分，应与关贸总协定正文部分的内容具有同等的法律效力。

二、关贸总协定的宗旨、规则体系及运行机制

关贸总协定的宗旨是：缔约方在处理它们的贸易和经济事务关系时，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巨大持续增长，扩大世界资源的充分利用，以及发展商品的生产交换为目的。实现这一目的的办法是通过达成互惠互利协议，导致大幅度地削减关税和其他贸易障碍，取消国际贸易中的歧视待遇，为实现这一目的作出贡献。

关贸总协定是由各项规则和规则的例外构成的。实际上它

是一系列多边贸易法律文件的总称。关贸总协定文本已经过几次重大修订。最初的关贸总协定文本包括 3 个部分，共三十四条。1948 年 3 月 24 日对第三十三条作了修改，还增加了第三十五条。第一部分是核心条款和关税减让表。第二部分是关于缔约方贸易政策和措施的规定。第三部分是关于加入或退出关贸总协定的程序及关税谈判的规则。1965 年关贸总协定文本增加了第四部分，对处理发展中国家的贸易和发展问题制定了三项条款。东京回合达成的非关税措施协议，称作“东京回合守则”。它们是对关贸总协定体制的主要补充，但也带来了新的问题，使关贸总协定体制变成了两层结构，因而导致了缔约方之间权利和义务的不平衡。

关贸总协定具备了国际组织的基本特征，总部设在瑞士日内瓦，最高权力机构是“缔约方全体”，英文是全部大写的“ALL CONTRACTING PARTIES”。该机构拥有立法权和对关贸总协定条款的解释权；有权批准各个委员会和工作组的建议，批准关贸总协定的预算；还有裁决争端的准司法职能。缔约方全体大会一般每年召开一次，必要时可以召开部长级会议。以缔约方全体名义通过的决议，对各缔约方均有约束力。缔约方全体下设代表理事会，是缔约方全体大会闭会期间的常设机构。此外，还有根据关贸总协定决议设置的委员会、工作组和专家小组，例如：国际收支限制委员会、贸易与发展委员会和贸易谈判委员会。最初，关贸总协定规定联合国秘书长是关贸总协定文本的总管人，1957 年改由关贸总协定执行秘书负责。1965 年关贸总协定决定设立总干事并兼执行秘书。关贸总协定还有一个秘书处（在乌拉圭回合前只有 300 名职员）。

关贸总协定的最高权力机构是关贸总协定部长级会议（Conference of Ministerial Level of GATT）。它是关贸总协定召开的讨论有关重大国际贸易问题的各缔约方部长会议。在乌拉圭回合之前，关贸总协定部长级会议并未形成制度，由总协定根据需要

不定期召开。乌拉圭回合中期评审通过的“日内瓦高级部长会议协议”，使部长级会议定期参与总协定活动制度化。协议规定，总协定至少每两年召开一次部长级会议，其任务是：指导和完善关贸总协定的活动；督促各国政府为总协定体制承担义务；评估国际贸易趋势；进行有关贸易调整的谈判；加强总协定在世界经济政策中的协调作用。

三、关贸总协定的历史作用

关贸总协定自临时生效以来，发挥了重要的历史作用，主要体现在以下几个方面：

其一，它为协调世界经济贸易关系和促进世界贸易自由化奠定了法律基础。19 世纪曾经出现过汉萨同盟，它只不过是欧洲一部分地区的贸易同盟。而自 1948 年 1 月 1 日起开始临时生效的关贸总协定，是世界历史上第一个国际多边贸易体制。它还是一部管理国际贸易和维护贸易秩序的基本法典。它增加了贸易政策透明度。关贸总协定对贸易条例的公布和实施，作了既明确又严格的规定，其目的在于增加缔约方贸易政策的透明度。这不仅在宏观上有利于缔约方政府的决策，而且在微观上有利于缔约方生产和贸易企业的经营。

其二，关贸总协定对促进世界贸易和世界经济增长发挥了重要影响。在它临时生效 40 多年的时间里，世界贸易额增加了 10 倍，并带动了各国的经济增长。第二次世界大战以后，加入关贸总协定的发展中国家大量增加。它们的经济仍处于发展初期阶段，只能维持低生活水平。它们认为，在贸易谈判中将经济水平不同的国家置于同一水平的管理之下是不公正的。它们要求享受差别和更加优惠的待遇。经过多方共同努力，关贸总协定增加了第四部分——“贸易和发展”，规定发达缔约方在贸易谈判中对发展中缔约方在贸易中所承担的减少或免除关税和其他壁垒的义务，不能期望得到互惠。这为“普遍优惠制”确立了法律依据。关贸总协定在一定程序上有助于维护发展中国家

的利益。

其三，它形成了贸易争端解决机制的雏形。在国际贸易中争端是不可避免的，关贸总协定建立了争端解决规则和程序。通过关贸总协定的争端解决机制，可以使争端获得公正解决，关贸总协定以外的国家之间或者是关贸总协定的缔约方与非缔约方之间发生贸易争端，只能通过双边途径解决。在这种情况下，通常是谈判能力强和报复能力强的国家获益很多，而谈判能力差和报复能力差的国家遭受损害很大。根据关贸总协定规定，缔约方之间如发生争端，应诉诸其多边贸易争端解决规则和程序，而不是用有关缔约方的国内贸易法进行裁决，这样可以使缔约方之间的贸易争端获得较为公正的解决。关贸总协定自临时生效以来，成功地解决了缔约方之间 100 多起贸易争端。

其四，多边贸易谈判取得了丰硕成果。通过 8 轮多边贸易谈判，签署了许多协议，不断地丰富、发展和完善了多边贸易体制，对国际贸易进行规范和管理，不但改善了国际贸易环境，而且促进了世界经济增长。8 轮多边贸易谈判，对关税做了大幅削减，对非关税措施也做了大幅削减或者制定了规则，缔约方市场准入都获得重大改善。例如：自关贸总协定临时适用以来，发达缔约方的平均关税已从 1948 年的 38% 降到 80 年代的 4.5%，发展中缔约方的平均关税已降到 13%。乌拉圭回合中的承诺实施完毕时，发达缔约方和发展中缔约方的平均关税，将分别降到 4% 和 11%。关贸总协定通过第八轮多边贸易谈判（即乌拉圭回合），使谈判范围扩及货物贸易以外的国际服务贸易、知识产权和投资。这些领域达成的协议，将从更广泛的领域和更深的层次推动世界贸易增长和世界经济发展，使世界统一大市场发挥了更大作用。

其五，关贸总协定为解决发展中国家与发达缔约方之间的贸易待遇问题提供了机会。经过发展中国家的强烈要求和不懈努力，通过谈判，终于在有关协议中，增列了后来称作“普遍

优惠制”，简称“普惠制”待遇。普惠制对促进发展中国家的贸易增长和经济发展发挥了很大的作用。

四、关贸总协定的局限性

关贸总协定也具有很大的局限性：

首先，关贸总协定不是完善的国际组织，其法律规则也不健全。有些规则缺乏法律约束，缺乏必要的检查和监督手段，例如：规定一国以低于“正常价值”的产品输入另一国市场并给其工业造成“实质性损害和实质性威胁”就是倾销。而“正常价值”、“实质性损害和实质性威胁”都难以界定和量化。这很容易被一些国家加以歪曲和用来征收反倾销税。再例如：规定当进口增加对国内生产者造成严重损害或严重威胁时，允许缔约方对特定产品采取紧急限制措施。由于未规定如何确定损害和如何进行调查与核实，对“国内生产者”也没有下定义，所以给保障条款的实施造成困难。另外，争端解决的主要办法是协商，缺乏具有法律约束性的强制手段，容易使争端久拖不决，并使大国之间的贸易战旷日持久。

第二，关贸总协定中存在着“灰色区域”，关贸总协定的许多规则都有例外。某些缔约方利用“灰色区域”，通过双边安排强迫别的缔约方接受某些产品的出口限制的事件层出不穷，经常导致许多原则不能很好地实施。例如：关贸总协定是反对非关税措施的，但是，缔约方推行的非关税措施却数以千计。

第三，关贸总协定的体制不尽完善。由于关贸总协定采取歧视态度，世界上人口最多、进出口贸易在国际贸易中占有重要地位的中国长期不能恢复其创始缔约方地位，就是一个重要例证。“中央计划经济国家”，如波兰、匈牙利、罗马尼亚和南斯拉夫，是按被歧视条件加入关贸总协定的。

第四，对出口额占世界贸易额比重将近 30% 的纺织品和服装贸易，却背离关贸总协定的规则，实行数量限制（即配额）。纺织品和服装是发展中国家出口换汇的主要产品。以配额为主