

WTO

顾问 康大民

RuShiHouDeZhongGuoJingCha

入世后的中国警察

——世贸规则下的警察行为

■ 黄建明 主编



中国人民公安大学出版社

WTO

人世后的中国警察

——世贸规则下的警察行为

顾问 康大民

主编 黄建明

副主编 罗川山 金潜星

撰稿人 (以姓氏笔画为序)

王伟良 刘东林 邹涛 邱金惠

吴伏军 罗川山 金潜星 钟志文

赵卫新 涂延昊 黄建明 谢静

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

入世后的中国警察

RUSHIHOU DE ZHONGGUO JINGCHA

黄建明 主编

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

印 刷:河北省抚宁县印刷厂

版 次:2003年1月第1版

印 次:2003年1月第1次

印 张:8.125

开 本:850毫米×1168毫米 1/32

字 数:219千字

印 数:0001~5000册

ISBN 7-81087-128-5/D·120

定 价:18.00元 (公安机关 内部发行)

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



刘复之同志与本书主编在一起

序

康大民^①

2001年11月10日，世界贸易组织第四届部长级会议一致通过中国加入世贸组织，中国从此成为当今全球最大、最具代表性的国际经济组织的成员。这标志着我国已全面融入世界贸易体制，在参加经济全球化的进程上进入了一个新的阶段。

如何应对入世，已经成为我国各行业和各部门的历史性重大课题，公安系统也不例外。黄建明等同志在认真学习和领会WTO的规则和精神的基础上写出了专著《入世后的中国警察》，研究了WTO与公安工作的关系，提出了进一步改革和改进公安工作的设想，反映出他们具有出众的战略眼光，也展示了研究与写作实力。他们课题选得好，成书正当时，定会发挥很好的理论效益。

如何对待入世后的机遇与挑战，是应对入世的核心问题。本书的作者把这一问题与我国的公安工作结合起来，作了精彩而又有力的论述，充分地反映了他们的积极态度。

入世后的前途如何？与其说是取决于面对的困难大小，不如说是取决于面对挑战的态度与对策。既已入世，就再也摆脱不了挑战，在这漫长久远的征程上，可能会一步一个挑战。正确对待

^① 中国人民公安大学教授、国务院政府津贴享受者。

挑战将是我们的惟一选择。有的学者说：“挑战就是机遇。”强调了两者的同一性。的确，经济全球化的道路上没有无挑战的机遇，就像没有“天上掉馅饼”的幸事一样。龙永图同志说：“在分析入世的利弊时如果不强调人的主观能动性，这样的利弊分析就是没有意义的。”既要充分看到机遇方面的有利条件，充满应对挑战的信心和勇气，又要对挑战的严峻性做出充分的估计。龙永图同志还说：“不能超越中国现在还是一个发展中国家的国情。”我们不要因我国经济快速发展而低估了困难。最突出的是人口多、底子薄、农村大，地区发展不平衡。不少困难是甚于其他发展中国家的。我们面对的挑战并非全部都是外来的。专家们将我们面前的挑战归纳为五大类：一是市场本身对我们的挑战；二是外来竞争者对我们的挑战；三是我们对外来竞争者的挑战（反挑战）；四是我们对未来的挑战；五是我们自己对自己的挑战。有人说，最重要的是自己对自己的挑战。我们不能超越自身的阻力，往往就不能赢得外来的挑战。正视挑战、分析挑战、赢得挑战就是抓住了机遇。

与其注重谈论“机遇与挑战”，不如全身心地投入竞争。入世了，就进入竞争的赛场了。利用机遇、赢得挑战统一于竞争的成功。讲竞争就是讲科学，因为竞争符合规律。讲平等竞争就是讲现代道德，因为“能者上庸者下”才符合人民的愿望和根本利益。国外把 WTO 的规则称为“游戏规则”，因为 WTO 作为“竞技场”，为入场者规定了平等竞争的规则，入世后，谁跑在前面全凭自己的本事了。说是“游戏”，其实其竞争的残酷性，是奥运会、世界杯不可比拟的。我们起跑比人家晚，要缩短差距，还要尽可能超过去，没有取巧的捷径，要靠“积极地、艺术地运用 WTO 的规则 + 创新、闯劲和拼劲 + 不犯错误”，才有希望。作为发展中国家，面对着自由贸易对自己市场的冲击，难免受到不公平贸易造成的伤害。由于不合理的世界经济秩序的存在，实力雄厚的发达国家联盟目前还主导着世界贸易“游戏规则”的制定，使得广大发展中国家在谈判桌前往往处于不利的地位。这是挑战中十分冷峻无情的一

面，我们必须要有足够的估计。

他山之石，可以攻玉。一些国家入世后，善于利用贸易自由化原则，有效地自我保护，获得了巨大的好处，给我们提供了经验。如墨西哥 1986 年入世后，加快了自由贸易步伐，产品打入富国市场，至今已从过去的封闭国家跃居为世界第八大出口国。其人均国内生产总值从 1992 年的 2500 美元增加到目前的 5000 美元。泰国是关贸总协定的原始缔约方。它充分利用 WTO 的规则保护自己免受大国不公正贸易限制的伤害。原来泰国只专注工业产品出口而忽视了对农业市场的保护而伤害了农民的利益，粮食安全问题带来了经济动荡。近几年积极调整了农业发展策略，现在不但粮食自给，而且增加了农产品出口的国际竞争力。捷克、斯洛伐克、斯洛文尼亚、保加利亚、蒙古、拉脱维亚等相继入世以后，投资自由化改革加快，降低了关税。现在它们的经济发展已经进入相对稳定的阶段。它们正加快经贸体制的转型，力争经济早日腾飞。

中央强调，为了充分利用机遇，迎接挑战，我国各地区、各部门的行动要统一到中央的决策上来，扎扎实实地做好各项应对工作。为了确保我国经济健康发展和社会稳定，在全国省部级干部 WTO 规则及吸收外资政策法规研究班座谈会上，朱镕基总理指出做好各项应对工作必须把握以下八点：一是充分用好过渡期，做好各方面的准备和调整工作；二是充分利用我国享有的权利，为扩大出口、实施“走出去”战略，创造稳定良好的条件和保障；三是加快有关法律、法规、规章的制定、修改和废除工作；四是加快政府转变职能；六是利用 WTO 规则保护、发展自己，保护产业安全和经济安全；七是抓紧建立健全行业中介组织；八是加强 WTO 知识的学习培训工作。这八项明确了全国应对工作的基本点，对我们公安系统做好应对工作是有重要意义的。公安部已经做出决定，要求各地公安机关：主动适应加入 WTO 以后经济和社会发展的客观要求，进一步加大公安改革力度，努力为改革开放和经济建设提供良好的服务。

我们的许多公安改革需要与政府的改革紧密联系。WTO 规则的许多要求是直接向政府提出的。比如 WTO 文件几乎都规定了政府透明度的原则。基本点主要是：第一，政府有关贸易的法律的透明与公开；第二，尽量公布与贸易有关的政府住处包括设立住处查询点；第三，设立贸易政策审查机制，使透明机制有持续的保障。这样做，有利于杜绝信息垄断和住处封锁以及以政府信息谋取不正当利益。近年来我国在政务公开方面已经做了很大的努力，公安部门的警务公开也取得不少经验。可是对比 WTO 的透明度要求还有很大距离，尚需做出更大努力。其中与公安工作关系特别密切的是如何科学地对保密与公开进行界定。有的学者为此提出适应 WTO 的透明度要求修改保密法，以利于做到该保密的能保密，该透明的要放心地公开。本书对这一问题进行了比较精辟的分析和论证。

许多公安改革要与政府的改革同步进行，才能达到预期的目的和效果。比如我国的行政审批制度与 WTO 不相适应的地方很突出，主要是：相当一部分缺乏透明度，不利于当事人的合法权利，甚至滋生腐败；过程繁琐，有的过多过滥；做法不统一，往往同一类事项不同的部门要求当事人履行不同的审批手续，不同地区的审批政策原则大相径庭；行政审批操作上的随意性等。要适应 WTO 要求的统一、公平、合理、透明的方式，并保证当事人对行政审批提起司法审查的权利，公安系统就要与政府在这方面的改革相协调，也进行自己的改革。可喜的是各个省市地区已经采取了较大的动作，公安系统也没有消极等待，不断有重大举措出台。大刀阔斧地清理和削减行政审批事项，是顺应时势的，是大得民心的，也在国际上显示了我国兑现承诺的诚意和能力。当然，与审批制度相联系的还有一个精简机构的问题。政府部门存在审批行为多而乱是与审批单位多而乱联系在一起的。总之，彻底解决审批上的多而乱的问题，尚需长期努力。2002 年 7 月，按照国务院行政审批制度改革工作电话会议的统一部署，公安部部长贾春旺向全国公安系统提出要求：公安机关要服从大局，结合实际，深入开展公安行政审批制度的改

革。他指出,这项改革不仅仅是为了提高公安行政管理的效率和水平,转变公安职能,应对入世挑战,服务市场经济建设的需要,而且也是从源头上治理腐败的重要措施。并强调公安行政审批制度改革必须坚持的原则是:合法、合理、效能、责任、监督。

入世后,我国将进一步加速法制国际化的进程。要看到,这种国际化是在我国的法制体系自身建设中逐步实现的。WTO 协议在我国不具有国内法地位,不能直接适用。我们采取的是修改、完善国内法的方式执行 WTO 协议和实现我国所做的承诺。这是对我国最有利的一种方式,也是绝大多数国家加入 WTO 的做法。《中国加入(WTO)工作组报告》第 67 条指出:“中国将确保其有关或者影响贸易的法律和法规与 WTO 协定和中国的承诺相一致,以充分履行其国际义务。为此,将在完全遵守 WTO 协定的情况下,通过修订其现行国内法和制定新法律,以有效的统一的方式实施 WTO 协定。”这样,在申明我国是可靠的诚信的履约国的同时,还表达了中国并未承诺 WTO 法律在国内的直接适用效力,而只是承诺对其间接适用。也就是通过修订现行法律、法规和制定新的法律、法规的方式实施 WTO 法律。这意味着我国的任何个人、法人和其他组织不能直接援引 WTO 法律条文向法院起诉;法院在裁判文书中也不得援引 WTO 法律条文作为裁判依据。但是法院可以适用国际上的“同一解释”原则,即法院可以衡量发生争议的行为、甚至国内法律(解释)是否与条约相符,以此作出法律适用上的判断,所以,我们对法律的解释和适用应当尽量避免与 WTO 法律相抵触,以免将国家置于违约的境况。《中国加入(WTO)工作组报告》第 5 条指出:在国内适用贸易制度不统一的情况下,“主管机关将迅速按照中国法律规定的救济措施作出处理,并考虑中国的国际义务提供富有成效的救济的需要。”^①

当前的一个紧急任务,就是将 WTO 的规则转化为国内法,按

① 孔祥俊:《WTO 法律的适用》,载《光明日报》2001 年 12 月 16 日。

照世贸组织规则对我国的法律、法规、规章进行清理和修改，使我们在学习和借鉴西方国家法律的先进内容的过程中加速实现我国法制的现代化。公安立法和修改公安法规的工作正在抓紧进行。当然这不单纯是立法过程的事，而且包含了执法和监督的过程。核心问题是法制观念上的转变。我们要坚决克服传统中的惰性。特别要克服法制行为上的随意性，把入世作为遏制公安腐败的有利条件，尤其作为转变公安职能、强化公安的政府角色的新契机，树立彻底的法治观念，全面地实现依法立法、依法执法、依法监督，广大民警要大力提高法律知识水平和执法素质。

把政府的角色从过去的“包办政府”、“全能政府”、“强制政府”、“凌驾政府”转变为“有限政府”、“服务政府”、“透明政府”、“平民政府”，实现权力动作的透明性，最广泛地保障人民的知情权、监督权，并简化审批权、缩小自由裁量权限，这样才能遏制腐败现象的发生和发展。但是任何时候也不要低估腐败现象的顽强的衍生力和适应力。何况我们要实现人民满意的“透明公安”、警务公开，也不是短时能做到的。

经济全球化带来的是人才的国际化和市场化。中央领导同志一再强调：应对入世，人才是关键。我们公安部门的许多同志认为人才竞争是科技部门、产业组织的事，与我们关系不大，其实这是我们的认识水平不高的想法。入世后的人才竞争主要表现在三种人身上：第一，成名人才；第二，有成果人才；第三，高学历人才。竞争激烈的是前两种。有些国家迅速把某个领域的科学提高到世界领先的地步，办法之一就是从别的国家“挖”取前两种人才。我国目前有些地方不但引进人才困难，而且引进了也难以留得住。有些单位还停留在“调进大学生，是公安院校的好还是其他院校的好”的思考上。有的地方提到的公安院校毕业的大学生是否受公安部门欢迎的问题，实质上也是公安院校培养的人才质量方面的竞争力问题。我们不能低估入世后人才竞争对公安战线的影响。

参加人才竞争的基础环节，是公安系统加强自我培育人才的功

能，要使公安部门成为人才成长的最佳环境。这个最佳环境就是使公安部门成为“学习型组织”。适应经济全球化、新经济（高科技经济）的要求，我国将在 21 世纪逐步进入“学习型社会”，这是现代社会的新特征。其表现：一是自动学习的普遍性；二是自动学习的持久性；三是社会效益提高的因素中学习成果的转化所占比重增大。有的地方已经提出建立“学习型城市”。我们的公安系统应当成为“学习型公安”。有些地方的公安机关领导同志带头学习，并认真推动民警们经常学习，这是很有远见的。看到这本专著，深为中国公安有越来越多的“儒将”而高兴。从本书的主编惠州市公安局党委副书记、常务副局长黄建明同志带头抓学习、抓理论的劲头，可以看出，惠州市公安局可能会成为“学习型公安局”，在全国的“学习型公安”的形成过程中发挥了带头作用。“教育型”，是被动地自上而下地，自外而内地灌输知识的过程。“学习型”则是主动地自内而外地、持续地攻读钻研的过程。在学校里，好学生是学习型的，最会使用图书馆，个人所学的东西比老师教的多。2002 年 7 月份在北京举办了中外大学校长论坛，牛津大学校长格林·卢卡斯在回答记者提出的“牛津大学如何成为了世界上一流大学”的问题时说：“进牛津大学的必须是最好的学生和最好的教师。”他在讲到如何培养学生的创新思维时说：“学生进了大学，应该采取‘四面瞭望式’的学习方法”（指与中学的埋头读书不同）。我想广大在职民警的自学也应当采取面向实际的学习方法。有远见卓识的领导人，大多是学习型的。创新型人才是以学习型品格为其前提的，如果一个单位，学习型的民警占了多数，那么单位工作效益来自学习的成果比重就高，学习风气雷打不动、风吹不散，这个单位基本上可以称为“学习型组织”了。一个单位，既要抓民警的岗前培训，更要抓民警的在岗自学。公安系统在统一部署学习任务方面是有经验并形成传统的。但是“学习型组织”更突出地表现在广大成员学习的自觉性上。需要克服种种不利于学习的惰性，尤其不要以“工作忙，无时间学习”为借口。善于从事“时间管理”，不是

追求“一刀切”的统一性，而是承认成员的差别性。当然成为“学习型组织”不是一道命令就能实现的，需要长期的培育过程。

WTO的原则和规则是我们广大民警的必修课。2002年6月，国家经贸委的一个研究中心和中国政策研究会等5个单位组成的“全国WTO专家咨询团”汇集了200多位著名专家奔赴各地为政府官员和企业的老总们补上WTO课。据当时的调查，企业家们虽然都十分关心入世，但是真正很懂WTO的仅占3.2%。据了解，当年印度入世后由于不熟悉WTO规则，为之付出了相当的代价。他们遇到国际贸易官司时竟然找不出一个能打这种官司的人，只好请来国际律师，这是要花大钱的。我们这方面的知识还十分缺乏。对广大民警来说，当我国的适应WTO规则的公安法制体系建立了以后，懂得WTO规则是提高执法的自觉性的一个必要条件。

接受WTO的原则和规则，要从接受WTO的理念做起，从观念上树立现代的国际关系意识。我们要树立尊重和遵循国际标准和国际惯例的观念。像权利平等、良性竞争、互惠互利、公开透明等都是建立在国际上普遍承认的国际伦理关系上的法制原则，既有它的进步性又有它的科学性。它们能体现国际利益与我国利益的一致性。我们不但要接受这些理念，而且要维护这些理念。坚持这些原则是要斗争的，国际上的利己主义、单边主义等将是影响这些原则实现的主要障碍。尽管在上述现代意识上，我们还有不小的距离，要在相当长的过程中培育广泛的群众基础，但是我国的社会主义意识与上述现代意识是没有鸿沟的。我们的国际主义就是国家之间和民族之间完全平等的观念。我们的坚持最广大人民利益的宗旨就包含了维护全球人类的最高利益的精神。我们的实事求是、诚信为先的理念是贯彻公开透明原则的思想基础。我们应当在发扬自己先进思想的基础上推进WTO的理念在我国扎根，同时又借坚持WTO的理念，促进我国的社会主义思想意识更加发扬光大！

目 录

序	(康大民) (1)
专题一 世界政治经济格局与世贸规则下的政府行为	(1)
一 当代国际政治经济格局及其演变	(1)
二 经济全球化对政府行为的影响和制约	(7)
三 世贸规则及其内在特征	(18)
四 世贸规则下我国政府行为的改革与完善	(24)
专题二 外国警察制度及警务工作发展趋势	(30)
一 外国警察制度综述	(30)
二 美、英、法三国警察体制比较	(35)
三 外国警务工作的发展趋势及对我国警务工作的影响	(39)
专题三 入世后我国警察面临的挑战及应对战略	(42)
一 入世对公安工作的冲击和影响	(42)
二 应对入世的战略	(51)
三 警察职能的调整与制度的创新	(58)
专题四 营造稳定有序的社会治安环境	(64)
一 社会治安环境与社会政治、经济秩序的建立	(64)
二 社会治安状况的基本估计和评价	(73)
三 社会治安综合治理的构想和基本战略	(80)

专题五	走向国际化的刑事侦查	(103)
一	当前刑事侦查工作存在的若干问题	(104)
二	发达国家和地区的刑侦工作概况	(109)
三	入世后我国刑事侦查面临的压力与挑战	(118)
四	我国刑事侦查工作的发展趋势	(122)
专题六	市场经济条件下的经济犯罪侦查	(129)
一	我国经侦工作面临的新挑战	(129)
二	市场经济条件下的新使命	(136)
三	全面开创经侦工作新局面	(148)
专题七	与世界接轨的海关缉私警察	(156)
一	我国海关缉私警察队伍的创建	(156)
二	入世后海关缉私面临的挑战与对策	(158)
三	打造与 WTO 全面接轨的海关缉私体制	(166)
专题八	方便快捷的出入境管理	(171)
一	新形势下的出入境管理	(171)
二	全面打造中国“绿卡”	(175)
三	加快国际化进程, 促进中国走向世界	(182)
专题九	公共信息网络安全与防范	(185)
一	入世后我国信息网络的安全状况	(185)
二	互联网上对敌斗争形势	(190)
三	公共信息网络安全管理	(194)
四	预防和打击信息网络违法犯罪	(203)
五	入世后的网监队伍建设	(212)

专题十 规范透明的公安行政管理	(216)
一 依法行政与警务规范	(216)
二 健全公安行政运行机制	(222)
三 以民为本，双向监督	(231)
主要参考文献	(240)
后 记	(243)

专题一 世界政治经济格局与世贸规则下的政府行为

一 当代国际政治经济格局及其演变

(一) 当代国际政治、经济环境的基本特征

当今国际形势，总体上趋向缓和，和平与发展依然是时代的主题。但世界并不安宁，新的动荡还在不断出现，人类生存与发展面临各种挑战。为在新世纪中赢得有利的国际定位，世界各国正频频调整关系。冷战结束以后，前苏联的解体使原来的两极格局不复存在，世界处于一超多强的局面，一个相对稳定的新的世界格局迄今还没有定型。这种状态更加助长了美国单极领导世界的战略图谋，有可能导致单边主义的复归。是建立一个多极世界，还是建立一个美国独霸的单极世界，是一场国际政治力量长期的较量，单极世界只能意味着霸权主义，世界向着多极化方向发展不可逆转。美国独霸世界的企图和各国多极化主张之间的矛盾与斗争仍将是十分复杂和激烈的，建立国际政治经济新秩序将是一个漫长的历史过程。在全球一体化的发展进程中，各大洲一些大国和地区集团的综合实力有了不同程度的增强。中、俄、欧洲等力量中心国家都难以接受这种单极的安排。欧盟作为一个整体，在全球事务中影响越来越大；日本有成为世界政治大国和军事大国的企图；俄罗斯致力于振兴经济和恢复大国地位；中国经济建设取得了举世瞩目的成就——这些国家与地区集团不约而同地主张世界向多极化方向发展。所以，在多方力量的交锋过程中会导致力量的分化与组合。

经济全球化是未来世界经济必然趋势，各国之间的经济联系日益广泛。发达国家力图主导经济全球化进程，就总体来讲，发展中国家处于不利地位。作为一个客观的历史进程，经济全球化也具有两重性：一方面，经济全球化，有助于技术、人力和资本等生产要素的跨国自由流动和优化配置，有利于后起国家从发达国家引进技术、资金和经验，是生产力发展的一种表现。西方资本主义国家所创造的生产力是过去一切时代未曾有过的。发展中国家可以借助经济全球化的浪潮，随着经济开放程度的提高，得到别国先进的科学技术、管理经验，制定本国的正确发展战略，抓住机遇，实现历史的跨越。另一方面，经济全球化也是摆在广大发展中国家面前的一个严峻的历史挑战。发展中国家会遇到更大的风险，维护国家经济安全和主权将是一个突出的问题。由于全球化趋势是在旧的国际政治经济秩序没有根本改变的情况下形成和发展的，很难摆脱资本主义体系固有的内在矛盾，比如生产高度社会化、国际化与金融领域无政府状态的矛盾；自由市场与国家干预的矛盾；财富增长与分配不公的矛盾等。这些问题处理不好，都不利于世界经济的稳定和后起国家的发展。一个有力的证据是，资本主义在创造巨大物质财富的同时，也进一步加剧了贫富两极分化和南北对立。

在经济全球化发展的同时，反全球化的运动也在世界范围内兴起。自从1999年11月美国西雅图世界贸易组织贸易部长会议以来，世界反全球化（Anti-globalization）运动一浪高过一浪，全球性的反全球化示威活动已发生10余次。2002年6月发生在“八国首脑会议”期间意大利热那亚的反全球化示威使反全球化运动达到了巅峰状态。正如取得统治地位的资本主义生产方式终于撕下了“罩在家庭关系上的温情脉脉的面纱”一样，而今的逐步加强的全球化似乎正在击碎“共享资本主义”的神话，动摇着福利资本主义的基础。反全球化运动人士的构成十分复杂，他们中有来自全球各地联合会与工会（Unions and Labour）、环保组织等非政府组织的人士，有土著人（Indigenous），有社会主义者，有性别平等主义