

中国入世 公安对策

主编 杨宗辉

A blue globe showing the Earth, with several yellow lines representing orbital paths or connections. The globe is centered on the Asian continent.

ZHONGGUO RUSHI YU GONGAN DUICE

中国人民公安大学出版社

中南财经政法大学警察制度研究所课题组

中国入世与公安对策

主 编 杨宗辉

副主编 王均平 张晓红 梁国良

(公安机关 内部发行)

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

中国入世与公安对策
ZHONGGUO RUSHI YU GONGAN DUICE
杨宗辉 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：北京公大印刷厂

版 次：2002 年 5 月第 1 版
印 次：2002 年 5 月第 1 次
印 张：7.25
开 本：850 毫米×1168 毫米 1/32
字 数：180 千字
印 数：00001 ~ 15000 册

ISBN 7 - 81087 - 002 - 5/D·002
定 价：12.80 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

序

我国加入 WTO，标志着我国进一步融入经济全球化的进程。这种经济环境的变化，将对我国的政治、经济、文化、法律制度以至于警察理念、职能、组织体系以及警务模式等产生积极而深刻的影响。

面对我国与世贸各成员方将全方位的碰撞、吸收及融合的现实，有效应对这一严峻的挑战，保证我国警察及警务活动在解答这一具有世纪意义的课题时，给世界、给国人呈上一份满意的答卷，急需组织专门力量，系统地分析 WTO 对我国警察体制及警务活动产生的冲击，探讨和研究应对这一冲击的对策思路，为此，我们进行了大胆的尝试，组织编写了《中国入世与公安对策》一书，意欲为警务人员提供一套可供选择的应对策略，并抛砖引玉，给有志于研究 WTO 法律框架背景下的中国警务改革的同仁们以某种启示。

参加本书写作的人员有杨宗辉、张晓红、王均平、梁国良、李静、李文静、张君周等。

本书在写作出版过程中，武汉市公安局政治部领导及公安大学出版社给予了热情的支持，并对本书的内容及形式提出了宝贵意见，在此谨致衷心的感谢！

由于我们对公安工作的实际情况的了解不够、中国入世与公安对策的研究尚属空白，书中错漏之处在所难免，恳请读者、同仁批评指正。

作者

2002 年 4 月 3 日

目 录

第一章 WTO 的概述	(1)
第一节 WTO 的历史发展	(1)
第二节 WTO 的基本法律原则	(7)
第二章 “入世”与冲击	(31)
第一节 “入世”对我国经济生活的影响	(31)
第二节 “入世”对我国政治生活的影响	(42)
第三节 “入世”对我国公安工作的影响	(47)
第三章 “入世”与执法观念的转变	(57)
第一节 概述	(57)
第二节 现状与反思	(63)
第三节 新理念群的构建	(69)
第四章 “入世”与警察制度的创新	(87)
第一节 警察制度创新的根本问题：转变警察制度 构建及运行观念	(87)
第二节 警察制度创新的客观要求：全面清理和重 新审视现行制度	(99)
第三节 警察制度创新的基本目标：实现国际法和 国内法的对接	(106)
第四节 警察制度创新的必要前提：科学构建警察 制度创新体系	(118)

第五节	警察制度创新的核心内容：合理设置警察 职能及组织构架·····	(122)
第五章	“入世”与警察素质的提高·····	(140)
第一节	解读警察素质·····	(140)
第二节	“入世”对警察素质的挑战·····	(148)
第三节	警察素质现状分析·····	(153)
第四节	警察素质的提高·····	(159)
第六章	警务效益评估标准体系设计·····	(172)
第一节	西方警察行为评估体系构架与发展·····	(172)
第二节	西方警察核心职能的选择与确认·····	(179)
第三节	我国警察评估模式的结构与重组·····	(181)
第四节	中西警察评估模式结构比较的一般结论·····	(182)
第七章	“入世”国家或地区警察体制简介·····	(197)
第一节	“入世”国家或地区警察体制综述·····	(197)
第二节	警察体制的基本模式·····	(203)
第三节	日本警察体制及其运作·····	(211)
附录	与 WTO 相关的法律、规则索引·····	(221)
参考书目	·····	(222)

第一章 WTO 概述

从 1995 年 1 月 1 日开始,世界贸易组织 (World Trade Organization) 取代了在过去近半个世纪中扮演国际贸易组织者角色的 GATT (General Agreement on Tariff and Trade), 担负起调整国际贸易秩序的重大责任。它的产生为协调各成员方的贸易政策与立场提供了一个正式和常设的固定场所,使世界范围内经贸合作更加深入。

自 1944 年的布雷顿森林会议至 1995 年 1 月 1 日世界贸易组织的正式成立,在半个世纪的历程中,各谈判国经过多轮的贸易谈判,终于达成共识,签署了《世界贸易组织协定》。因而,有必要对世界贸易组织曲折而艰辛的发展史作一简要的介绍。

第一节 WTO 的历史发展

一、布雷顿森林会议与关贸总协定的产生

第一次世界大战后,各国政府为了促进本国经济增长,防止外国产品流入本国市场,纷纷实行高关税的贸易保护主义。20 世纪 30 年代初,美国与欧洲各国之间展开了“关税战”。高关税阻碍了商品的国际流通,导致了世界经济危机,并促发了第二次世界大战。“二战”结束后,国际上兴起了建立世界性经济贸易组织的热潮。这主要是为了恢复被战争破坏的世界经济,解决各国严重的国际收支危机,限制贸易保护主义,建立一个开放、相

对自由的国际经济新秩序。

1944年7月初，在美国新罕布什尔布雷顿森林召开了有44国参加的国际货币金融会议，即“布雷顿森林会议”。在这次会议上，与会各国准备在第二次世界大战后成立3个国际经济组织：一个是国际货币基金（International Monetary Fund）；另一个是国际复兴与开发银行，即世界银行（World Bank）；第三个是国际贸易组织（International Trade Organization）。其目的是为了促进战后各国的经济恢复与发展。世界银行和国际货币基金组织成立后，便制定了各自的宪章。同时，与会各国还一致通过了《联合国货币金融会议的最后决议书》以及《国际货币基金组织协定》和《国际复兴开发银行协定》这两个附件，总称“布雷顿森林协定”。但是，建立国际贸易组织的提议却没获得通过。布雷顿森林会议和它所通过的“布雷顿森林协定”，奠定了战后以美元为支柱的资本主义国际货币体系的基础，为稳定和恢复战后经济，促进各国间贸易增长起到了极其重要的作用。

建立国际贸易组织的努力虽然流产了，但是，联合国很快就把它作为联合国建立（1945年在纽约成立）后的首批任务。1945年12月，英美两国政府提出了建立ITO（International Trade Organization）的详细建议。1946年2月，联合国经济与社会理事会接受该建议，决定召开一次联合国贸易与就业会议，同时，成立筹备委员会，起草ITO宪章草案。联合国还决定成立起草委员会，对草案进行修改。1946~1948年举行了一系列会议，起草国际贸易组织宪章。会议期间还邀请一些国家参加关贸总协定的谈判，形成一个包含减少关税的相互义务的单独的协定。1947年10月30日，参加谈判的23国签署了《关贸总协定最后决议书》。1948年的哈瓦那联合国贸易和就业会议通过了《国际贸易组织宪章》。关贸总协定（GATT）则于1948年1月1日起在《国际贸易组织宪章》生效前临时适用。后来，因美国等

一些国家的立法机构认为，ITO 宪章与国内立法存在差异，不能完全维护其本国利益而拒绝批准该《宪章》，这样，建立国际贸易组织的努力失败了，只剩下关贸总协定作为国际贸易的主要条约和工具。

关贸总协定是 1947 年哈瓦那会议期间，参与国针对当时的高关税，在就相互削减关税问题进行谈判的基础上所签订的 123 项双边关税减让协议。参与国将拟议中的《国际贸易组织宪章》中的有关贸易政策的条款摘出，汇成一个单一的协定，并将各国达成的关税减让协议列为各国的关税减让表，构成该协定不可分割的组成部分。当时共有 23 个国家在关贸总协定上签字，其中包括美国、英国、法国、加拿大和中国等。随着世界经济贸易关系的发展、变化，关贸总协定已由最初的 23 个缔约方发展到 104 个缔约方。其中，发展中国家 70 多个，占成员总数的 2/3 以上，东欧一些国家也相继以不同条件加入总协定，使其适用的范围、国别更为广泛，其主要原则和规则已在国际贸易关系中被广为采用和适用。

关贸总协定并不是一个正式的国际组织，但它在 40 余年的实践中已演变为一个事实上的专门机构。首先，协定规定了成员资格的要件和严格的接纳程序，其“入场券”要求在国际组织中是独树一帜的。其次，协定中的“缔约国全体”，实际上是协定的最高审判机关。再次，代表理事会和秘书处虽在协定中无明示依据，但一直是总协定的常设执行机关和行政机关。此外，各种附属委员会、专家组、工作组不胜枚举。可见，总协定组织结构网之庞大，并不逊于其他国际组织。

谈判是总协定的中心活动。关贸总协定自 1948 临时生效到 1995 年世界贸易组织建立，共进行了 8 轮全球性的多边贸易谈判，达到了多方面的目标，在某种程度上填补了国际贸易组织组建失败的空白，它的历史意义和作用是不可忽视的。

但是，关贸总协定也存在着一系列自身的缺陷。经过一番曲折而成立的关贸总协定，从法律体系上看是不统一、不完整的。合法和不合法的认定基准比较模糊，这主要是因为它生效的临时性、法律地位不明确、缺乏一般条款、争端解决机制不完善以及多边贸易谈判缺乏透明度等。这些先天的不足，使其无法协调、监督和执行日渐庞杂纷繁的贸易谈判。因而，有必要在其基础上创立一个正式的国际贸易组织。

二、“乌拉圭回合”与 WTO 的设立

随着世界贸易往来的急剧增多，关贸总协定存在的一些固有缺陷和许多不尽合理的人为弊端也日益明显。随着总协定缔约国的不断增多和贸易争端的频繁发生，现行的争端解决程序已远远不能适应实际的需要，致使悬而未决的贸易纠纷有增无减。正是在这种背景下，总协定发动了新一轮的多边贸易谈判——乌拉圭回合。

1986 年 9 月，在乌拉圭的埃斯特角城举行了关贸总协定部长级会议，决定进行一场旨在全面改革多边贸易体制的谈判。1991 年 12 月 3 日，各缔约国外交部长、贸易部长集中在布鲁塞尔郊外的国际展品市场召开结束乌拉圭回合部长会议，但由于农业谈判的不顺，使得“一揽子方式”接受的最终协议不能成立。乌拉圭回合谈判的结束时间被无限期延长。1991 年 12 月，在日内瓦完成了最后文件的第一稿；1992 年 11 月，美国与欧盟在华盛顿达成“布莱尔宫协议”，农产品谈判取得突破性进展；1993 年 7 月，美、欧、日、加 4 国在东京 7 国会议上，就市场准入问题取得突破性进展；1993 年 12 月，除遗留部分市场准入问题外，其他议题谈判在日内瓦结束；1994 年 4 月 15 日，在摩洛哥的马拉喀什举行了乌拉圭回合，最后形成的文件是《建立世界贸易组织协定》。其主要协议包括《货物贸易多边协议》、《服务贸

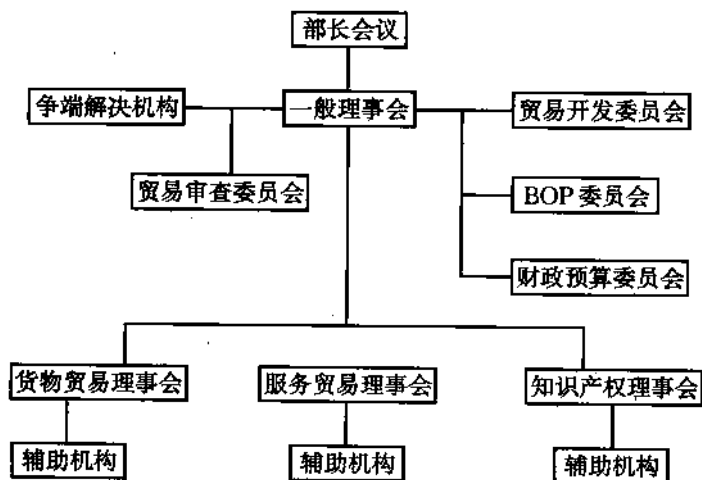
易总协定》、《与贸易有关的知识产权协议》、《贸易争端解决程序与规则的谅解》以及《贸易政策审议机制》。此外，《多边贸易协议》虽不包括在“一揽子协议”下的多边贸易项中，世界贸易组织也对它们的执行、管理和运行提供组织保障。

乌拉圭回合的突出贡献首先是拓展了多边贸易体制的管理范围，把关贸总协定扩大到三个新领域：服务贸易、农产品贸易和与贸易有关的知识产权。这有助于全面实现世界贸易自由化，必将对全球经济产生深远的影响。其次，进一步强化和完善了国际货物贸易的法律制度。乌拉圭回合中的绝大多数法律文件直接涉及货物贸易的原则、规则和纪律。特别是关于反补贴、反倾销、原产地规则、海关估价、保障措施等方面的发展，使关贸总协定的多边贸易体制得以加强，并对形形色色的贸易保护主义措施进行抑制，有利于建立完整的国际贸易规则体系。再次，建立了贸易政策审查机制，健全了争端解决机制。为了确保关贸总协定及乌拉圭回合各项协议在良好的环境下得到切实执行，乌拉圭回合作出了一项建立贸易政策审查机制的决定，并以附件三的形式列入其最后文件。关贸总协定的争端机制因其效率低、效果差，使大量贸易案件久拖不决，影响了整个关贸总协定机制的运行。乌拉圭回合中，各缔约方共同努力，制定了《关于争端解决规则和程序的谅解书》，对关贸总协定的争端解决机制加以完善，使其跨出了大大的一步。最后，建立 WTO 是乌拉圭回合中最重要的成果之一。随着乌拉圭回合结束，关贸总协定作为临时性国际组织不复存在，取而代之的是世界贸易组织，实现了半个世纪以来的夙愿。

设立世界贸易组织的设想最初是由意大利外贸大臣于 1989 年提出的。1990 年 6 月，乌拉圭回合“强化世界贸易组织机能”谈判非正式会议上，欧共体正式提出了设立世界贸易组织的提案。1991 年秋，以欧共体和加拿大的共同提案及关贸总协定秘

书处的提案为基础，开始具体讨论设立世界贸易组织的问题。1991年12月，邓克尔干事长提出的邓克尔文本包括了世界贸易组织设立协定。经过2年的修改、完善、充实，最终于1993年11月乌拉圭回合结束前形成了“建立多边贸易组织协议”，后把“多边贸易组织”改为“世界贸易组织”。世界贸易组织协议于1994年4月15日获得通过，与其他附件协议构成了乌拉圭回合多边贸易谈判的“一揽子”成果，并且，它采取单一整体义务和无保留例外接受的形式，被104个参加方政府代表所签署。在马拉喀什部长级会议上，还成立了世界贸易组织筹备委员会。1995年1月1日，世界贸易组织正式成立。

世界贸易组织不同于原来的关贸总协定，它是具有国际法人资格的一个常设性、永久性组织。而关贸总协定，如上所述，则仅是“临时适用”的协定，不是一个正式的国际组织。世界贸易组织成员更具有广泛性。截至1995年5月31日，其成员已达135个，另外，还有20多个国家或地区正积极申请加入。世界贸易组织成员的经济贸易占世界经济贸易的近95%。



世界贸易组织的机构设置（见上图）。部长会议是世界贸易组织的最高权力机构。部长会议由所有的缔约国代表组成，至少两年召开一次，部长会议休会期间，其职权由总理事会行使。总理事会由总干事领导，由总干事设立秘书处。世界贸易组织还设立了三个理事会：货物贸易理事会、服务贸易理事会和与贸易有关的知识产权理事会，分管世界贸易组织的三大贸易领域。在每个理事会下，又分别设立了不同的委员会。除此，世界贸易组织在部长会议下还设立了贸易政策审议机构和争端解决机构，分别处理成员的贸易政策与法规的审查和贸易争端的解决。

世界贸易组织成立后至 1999 年底，共举行了三次部长会议。它标志着世界经济合作进入了新的发展时期。WTO 是多边贸易体制的法律基础和组织基础。它不仅规范了各国国内贸易立法与规章的制定和实施，同时，它还向各国提供了一个场所，使它们通过集体辩论、谈判和裁决来发展贸易关系。GATT 到 WTO 的转变，意味着世界从此拥有先进、有效的多边贸易体制，这必将推进世界经济贸易的巨大增长。

第二节 WTO 的基本法律原则

WTO 作为规范世界多边贸易的国际组织，它将协调、监督、执行新几轮的多边贸易谈判成果，推动世界范围内经贸合作的深入。这样，就必须要求成员国之间要一视同仁、互惠互利、公平竞争、自由贸易。WTO 的基本法律原则就是各成员国公认的、适用于世界贸易一切领域的、构成世界贸易组织法核心的、具有一般指导意义的准则。它们主要体现在 1944 年关税与贸易总协定、服务贸易总协定以及 8 轮贸易谈判中，并不是通过专门条款集中地加以规定的。我们可将 WTO 的基本法律原则归纳为：非歧视性原则、最惠国待遇原则、国民待遇原则、互惠原

则、透明度原则、市场准入原则、关贸减让原则、一般数量限制原则。

一、非歧视性原则

(一) 非歧视性原则的概念

基于新自由主义经济学理论而建立的世界贸易组织是为了取消贸易障碍，使世界各国获得基于比较优势的国际分工而带来的利益。按照世界贸易组织首任总干事鲁杰罗的说法，世界贸易组织的成立，对其成员至少有三个好处：第一，世界贸易组织成员之间实行无歧视的最惠国待遇，从而大大降低关税和非关税障碍；第二，成员之间可利用多边争端解决机制，解决贸易纠纷，从而，可以大大减少贸易战和贸易保护主义；第三，作为世界贸易组织的成员，可参与国际经济贸易规则的制定，从而可能建立更加公正、合理的世界经济秩序。一些新自由主义的经济学家也认为，全球自由贸易所带来的消费收入效应和生产者生产效应，将使世界贸易的福利水平提高。

实行贸易自由化是世界贸易组织运行的核心目标。故而，非歧视地进行自由贸易也就成了世界贸易组织的基石，是现代国际贸易关系中最基本的准则，是各国间平等地进行贸易，避免贸易歧视、贸易摩擦的重要基础。这一原则是指：在国际贸易关系中，缔约一方在对另一方实行某种优惠和豁免时，不得对其他缔约方实行歧视待遇。

非歧视性原则充分体现了平等的精神，是完全符合各国主权一律平等这一国际法原则的。因此，也可以说，非歧视性原则是国际法上国家主权平等原则在国际贸易关系中的延伸。关贸总协定和世界贸易组织章程的序言都对这一原则给予明确的规定。

(二) 非歧视性原则的适用

非歧视性原则在世界贸易组织中是无条件适用于所有其他缔

约方，以及在非例外的原则下全面适用于国际贸易的所有领域中。非歧视性原则最主要是通过最惠国待遇和国民待遇来实现的。最惠国待遇原则是指，缔约一方给予任何一个缔约方的优惠、特权和豁免，均应立即无条件地适用于所有成员。国民待遇原则是最惠国待遇的补充，它要求在实行世界贸易组织所有成员平等待遇的基础上，世界贸易组织缔约方的商品或服务进入另一缔约方的领土后，也应享受与该国的商品或服务相同的待遇。这两个原则相互配合、共同实施，确保了“非歧视性原则”的实施，有助于实现各国间的自由贸易。由于这两项原则也是世界贸易组织的两项重要的基本原则，我们将在下面专门详细介绍，此处从略。

此外，非歧视性原则还适用于关税减让、数量限制、进出口配额限制、补贴、国内税收、海关估价、输出入手续、国内贸易条例的公布与实施。乌拉圭回合的有关协议又使非歧视性原则的适用范围进一步发展。在涉及货物贸易的保障措施协定、装运前检验协定和贸易的技术壁垒协定等文件中，均含有非歧视性原则的规定。例如，在货物贸易协议中，要求成员国的国内税和其他费用，影响产品的国内销售、推销、购买、运输、分配或使用的法令、条例和规定等，同时在进口产品或国内产品实施时，不得有歧视。

在与货物贸易相关领域的协议（如与贸易有关的投资措施协议、与贸易有关的知识产权协议、服务贸易领域）规定了非歧视性原则。例如，在服务贸易中，有一项承认原则，它要求当某一成员国与任何国家达成协议，相互承认教育程度、经历、符合资格条件以及所颁发的许可证和证明时，其他成员国也应享有谈判类似协议的机会。成员国不得使上述承认构成国家间歧视的一种手段，或对服务贸易构成隐蔽的限制。

只有保证了各成员国间实行无差别、无歧视性待遇，才能建

立起为各国普遍接受共同贸易规定，确保各成员国国内贸易政策、法规、措施、程序的公平、公正、合理，并无歧视地适用。从而确保多边贸易体系的稳定，促进国际贸易的发展。

二、最惠国待遇原则

（一）最惠国待遇原则的概念

联合国国际委员会在 1978 年制定了《最惠国条款最后草案》，该草案第 5 条对最惠国待遇的定义是：“给惠国给予受惠国或者该（受惠）国有确定关系的人或物的优惠，不低于该给惠国给予第三国或者与该第三国有同样关系的人或物的待遇。”由该条规定，我们可以归纳出：

1. 最惠国待遇原则是国家间契约行为的结果，即通过国际条约予以规定，离开条约的支持，就没有最惠国待遇的存在。因此，最惠国待遇通常是某条约中的一个条款，它只对有关缔约方有约束力，如果有关国家之间没有在相关条约中订立最惠国条款，它们之间就不会产生最惠国关系。因此，最惠国待遇不是一种国际法上普遍适用的法律制度。在传统国际法中，这一条约主要是领事条约和友好通商航海条约。自关贸总协定后，才被引入多边贸易体制之中。

2. 现代最惠国待遇强调立即性与无条件性。立即性是指世界贸易组织有关条约生效后，最惠国即可享受有关待遇，而不能有任何拖延。无条件性则是指缔约一方给予第三方的一切优惠、特权、豁免等，应无偿地给予缔约的另一方。与之相对应的概念是“有条件的最惠国待遇”，如果缔约一方给第三国的优惠待遇，缔约另一方只有在提供相应的补偿后才能享受的，就是有条件的最惠国待遇。但是，现代越来越多的国家已经不再采用这种形式。

3. 第三国在最惠国待遇原则中的参照作用。两个缔约国之

间签订的最惠国待遇条款本身并没有直接赋予缔约一方可以享受什么优惠待遇，只是将缔约一方在与第三国签订的其他条约中所提供的优惠待遇适用于它们之间签订的条约，从而使缔约另一方可以享受给予第三国的优惠。也就是说，如果缔约一方与第三国签订的优惠条款不存在的话，缔约的另一方也就不能享受什么优惠。最惠国待遇是依附于缔约一方与第三国签订的条约而存在的，从中获得优惠与特权。

4. 最惠国待遇原则体现了各国主权平等以及一国在其领域内对缔约国及其商品一视同仁的精神。保证一国的所有贸易伙伴都享有同等的权利，承担同等的义务，具有同等的贸易机会与条件。

（二）最惠国待遇的几种形式

1. 有条件的最惠国待遇条款。这种条款规定，缔约国一方给予任何第三国的优惠待遇，缔约国另一方只有在提供同样补偿的情况下才能享受。有条件的最惠国待遇是美国在 1778 年开创的，所以，又叫“美洲式”的最惠国待遇条款。有条件的最惠国待遇条款在 1848 年英国《利比里亚通商航海条约》和 1871 年《美意通商航海条约》中，均有明确的规定。

2. 无条件的最惠国待遇。它是指缔约方一方现在或将来给予任何第三方的一切优惠、豁免或特权，应立即无条件地、无补偿地、自动地适用于缔约对方。无条件的最惠国待遇由于最早在英国与其他国家签订的通商条约中使用，所以，又叫做“欧洲式”的最惠国待遇条款。自 20 世纪开始，尤其是第二次世界大战之后，各种双边或多边条约规定的最惠国待遇条款均为无条件的。

3. 单方面的最惠国待遇条款。它指缔约国一方有义务给予缔约国另一方以最惠国待遇，即单方面给予，而无权从另一方享有最惠国待遇。例如，1858 年《日英通商航海条约》和 1859 年