

加入世贸组织 对公安工作的影响



向党著

JIARU SHIMAO ZUZHI

DUI GONGAN GONGZUO DE YINGXIANG

中国人民公安大学出版社

加入世贸组织对公安工作的影响

向党 著

中国人民公安大学出版社

— 北京 —

图书在版编目 (CIP) 数据

加入世贸组织对公安工作的影响/向党著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2002. 6

ISBN 7-81087-019-X

I. 加... II. 向... III. ①世界贸易组织-规则-影响-公安-工作-中国 ②公安机关-体制改革-研究-中国
IV. D631

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 036597 号

加入世贸组织对公安工作的影响

JIARU SHIMAOZUZHUI DUI GONGAN

GONGZUO DE YINGXIANG

向 党 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

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2002 年 6 月第 1 版

印 次: 2002 年 6 月第 1 次

印 张: 9

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 218 千字

印 数: 0001 ~ 3000 册

ISBN 7-81087-019-X/D·017

定 价: 18.00 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

序

公安部党委委员
部长助理 朱恩涛

经过 15 年的艰苦谈判，中国终于成为世界贸易组织（简称 WTO）的成员。这既是我国坚持对外改革开放取得的重大成果，也是我国经济发展在国际社会取得重大成功的体现。加入 WTO，必将对我国社会发展和经济建设、政府体制改革等各个方面带来重大而深远的影响，也将会给公安工作带来新的机遇和挑战。

公平贸易、国民待遇、透明度原则等，是 WTO 的基本原则。公安机关，尤其是交通、户籍、消防、出入境管理等部门，应当尽可能把有关的公安行政管理的法律、法规、规章公之于众，增加公安机关行政管理工作的透明度，创造社会监督的良好氛围。遵守 WTO 规则，对于公安机关来说，就是要及时改革不适应 WTO

规则的管理制度和执法方式，建立与国际规则相一致的警务运行机制和管理模式。

当前，在各地政府职能转换、行政审批制度改革的进程中，各地公安机关也及时地开展了公安行政管理方面的改革，取消了一些公安行政审批项目。出入境管理、交通管理、户籍管理、消防管理等相继推出一系列改革措施，使公安行政管理朝着更加利民、便民的方向发展。公安机关及时转变观念，不断地增强服务意识和公正意识，调整公安机关行政管理方式，积极推进依法行政、严格执法、热情服务，努力推进警民关系在新形势下的进一步发展。

中国加入 WTO 以后，公安行政管理和刑事管辖工作，将全面地向国际通行规则靠拢，与国际惯例接轨，确立全新的管理理念和运作方式、管理模式和服务意识。加入 WTO 后，随着中外市场全球化的发展趋势，涉外犯罪会逐步增加，涉外案件处置要素的增多，对警察执法素质和专业水平提出了更高的标准，客观形势要求公安机关和人民警察必须尽快提高处置涉外案件的执法水平。

所以说，我国加入 WTO，对公安队伍建设、队伍整体素质、执法水平提出了更高的要求。各级公安机关的人民警察，特别是公安机关领导应当根据本单位的职能，认真学习、熟悉 WTO 基本规则和有关法律规定，深入研究加入 WTO 以后对公安工作可能造成的影响，进一步增强政治责任感，居安思危，未雨绸缪，充分采取有关应对措施，使公安工作更加适应社会主义市场经济发展需要的同时，全力维护我国的社会稳定和国家安全。

近两年来，向党教授在全国各地公安机关和公安大学校内本科生、研究生及警衔班教学中，结合中国加入 WTO 的形势，积极地进行关于 WTO 与公安工作的研究和教学活动，收到了良好的效果。现在经过对讲稿的反复修改，整理成书，定名为《加入

世贸组织对公安工作的影响》。

公安大学向党教授撰写的《加入世贸组织对公安工作的影响》一书在全面阐述 WTO 给公安工作带来深刻影响的同时，也系统地论述了公安工作各个方面应当采取的对策，包括法律对策、权能对策、机制对策、警力对策等。

该书对各地公安机关行政管理的改革经验，及时地加以总结和提升，并且从 WTO 规则的理论层面加以系统阐述，同时，根据 WTO 规则，并借鉴外国警务改革的经验，对公安工作的进一步改革作出了有益的探索。

面对加入 WTO 给公安工作带来的挑战与机遇，我们要继续贯彻“向教育要素质，向素质要警力”的方针，围绕我国加入 WTO 后，社会发展对公安工作的要求，有针对性地开展教育培训，使广大公安民警，特别是执法一线的民警和对外服务窗口的民警，迅速提高执法和服务水平，使中国警务工作的国际化水平提高到一个崭新的更高的层次。

2002 年 4 月于北京



作者简介

向党, 1951年生, 辽宁人。1972年进入延边大学学习, 1975年毕业后在辽宁省公安厅出入境管理处工作。1985年调中国人民公安大学治安系, 现任教授、硕士研究生导师, 兼任中国国际人才交流与开发研究会理事。

1995年被评为学校中青年学科带头人, 1996年被国家教委批准为高级访问学者赴韩国警察大学研修。曾出版个人专著《中国出入境法律制度》、《中国涉外警务》、《涉外警务通论》等, 主编《出入境管理教程》、《涉外警务理论研究综述》、《警察业务实用全书》、《警察业务百科辞书》等多部教材和著作, 在国内外10余种刊物上发表论文60余篇。

本书简介

本书在全面阐述 WTO 给公安工作各个方面带来深刻影响的同时，也系统地论述了公安工作各个方面应当采取的对策，包括法律对策、机制对策、权能对策、警力对策等。

加入 WTO 对公安工作的影响主要包括：对警察法制建设的影响，对警察执法权能的影响，对警察执法方式的影响，对警察传统观念和既有意识的影响，对警察执法素质的挑战，对社会治安形势发展的影响，对中外警务合作机制的影响等。这种全面深刻的重大影响，既包括公安行政管理、公安治安管理，又包括公安刑事侦查工作。

中国加入 WTO 以后，公安行政管理和刑事管辖工作将全面向国际通行规则靠拢，与国际惯例接轨，确立全新的管理理念和运作方式以及管理模式和服务意识。本书对上述影响与对策进行了系统的论述。

目 录



第一章	WTO 与政府的关系	
	第一节 WTO 的特点	1
	第二节 WTO 法律的性质	4
	第三节 中国加入 WTO 的意义	6
	第四节 WTO 对政府职能的影响	10
第二章	WTO 基本原则	
	第一节 公平贸易和透明度原则	17
	第二节 国民待遇和知识产权保护原则	22
	第三节 WTO 规则优先和法制统一原则	28
	第四节 自由迁移和司法审查原则	34
	第五节 互惠和例外原则	38
第三章	WTO 对公安工作的主要影响	
	第一节 WTO 对公安工作的影响概述	42
	第二节 推动警务改革深层次发展	45
	第三节 改变警察传统观念	46

	第四节 转变警察执法角色	53
	第五节 调整警察执法权能	56
	第六节 改革警察行政许可权	61
	第七节 完善警察法制建设	64
第四章	WTO 对社会治安形势的影响	
	第一节 社会治安形势严峻	68
	第二节 城市不稳定因素增加	70
	第三节 农村不稳定因素增加	74
	第四节 群体性事件将有所增加	76
	第五节 跨国犯罪逐步增加	77
	第六节 新型犯罪逐步增加	82
	第七节 跨国有组织犯罪逐步增加	89
第五章	WTO 对警察执法意识的影响	
	第一节 增强公正执法意识	91
	第二节 增强人权保护意识	92
	第三节 增强程序意识	93
	第四节 增强司法监督意识	97
	第五节 增强法律责任意识	101
	第六节 增强国际意识	104
第六章	WTO 对警察队伍素质的影响	
	第一节 警察队伍面临严重挑战	109

	第二节 WTO 催生警务国际化	110
	第三节 警察文化素质面临的挑战	111
	第四节 警察执法素质面临的挑战	112
	第五节 人才结构面临的挑战	115
	第六节 信息利用能力面临的挑战	118
	第七节 专业化执法能力面临的挑战	121
	第八节 公安人才教育面临的挑战	122
第七章	WTO 与公安涉外行政管理改革	
	第一节 中国公民出入境管理制度改革	128
	第二节 外国人出入境管理制度改革	131
	第三节 国籍制度改革	147
	第四节 驱逐出境制度改革构想	155
第八章	WTO 与公安行政管理改革	
	第一节 户籍管理制度改革	169
	第二节 交通管理制度改革	172
第九章	WTO 与公安治安管理改革	
	第一节 中外警察治安处罚制度差异	179
	第二节 治安管理处罚制度改革	186
	第三节 治安强制措施制度改革	189
第十章	WTO 对刑事侦查的影响	
	第一节 人权公约对侦查工作的影响	197

	第二节 刑法实体法修改的思考	200
	第三节 程序法修改的思考	208
	第四节 建立配合外交斗争的运行机制	216
第十一章	WTO 推动犯罪预防机制改革	
	第一节 构建犯罪预防新机制	219
	第二节 外国保安处分的构成	223
	第三节 中国保安性措施的构成	224
	第四节 中外违警罚比较	227
第十二章	WTO 与中外警务合作制度的完善	
	第一节 中外警务合作现状	235
	第二节 中外警务合作的障碍	243
	第三节 中外警务合作机制改革与完善	247
第十三章	警察执法与国际条约	
	第一节 WTO 优先原则的意义	251
	第二节 国际警务条约概述	253
	第三节 中国法律与国际条约的关系	256
	第四节 惩治国际犯罪条约	261
	第五节 中外刑事司法协助条约	268
	第六节 中外警务合作条约	271
	第七节 外交与领事条约	274
	第八节 中外公民往来条约	276

第一章

WTO 与政府的关系

第一节 WTO 的特点

WTO, 全称是世界贸易组织, 是 1995 年 1 月 1 日在关税与贸易总协定的基础上构建的。WTO 是一个国际组织, 可是它不同于一般意义的国际组织, 它规范着全世界 95% 以上的国际贸易额。它的调整范围不仅包括货物贸易, 而且还包含了国际服务贸易和国际技术贸易。

WTO 规则就其性质而言, 属于国际法, 但又不同于一般意义上的国际法。与一般国际法相比, WTO 规则具有更强的规范性和约束性。

WTO 与其他国际法和其他国际组织相比, 具有以下几个特点:

一、WTO 的国际性

WTO 的国际性, 包括两层含义:

一是 WTO 组织的国际性。WTO 作为一个世界贸易组织, 是一个全球性的国际组织。二是 WTO 法律的国际性。WTO 所构成的一系列协议, 是现代国际法的重要组成部分, 也是现代发展最快、最富有活力的学科内容。WTO 法律制度不仅对传统的国际法有许多突破, 而且从法律规则到实体内容和实施程序都具有独

特的规则体系，成为近代国际法发展的一个全新的重要领域。

WTO 是一个正式的永久性的国际组织，有完整的组织机构，是一个“经济联合国”。今天，WTO 已经成为与国际货币基金组织和世界银行并驾齐驱的三大国际经济组织之一。

《马拉喀什建立世界贸易组织协定》（以下简称《WTO 协定》）第 8 条规定，WTO 具有法人资格，WTO 各个成员须赋予 WTO 执行职能所必须具备的权力，赋予 WTO 官员和代表享有外交特权与豁免。WTO 成立之初，就有 76 个成员，至今已经有 140 多个国家和地区加入，还有 30 多个国家和地区正在申请加入。而关贸总协定是一个临时性的过渡组织。

WTO 是经济全球化的产物，是贸易投资自由化的产物，是世界各国更大范围的经济开放的产物。“全球化”这个词最早是由美国人于 1985 年提出的，他用来形容从 20 世纪 60 年代以来国际经济发生的巨大变化，包括资本、商品、服务和技术在全世界的生产、消费和投资领域的扩散。联合国经济合作组织前首席经济学家奥斯特雷认为，经济全球化主要是指生产要素在全球范围内的广泛流动以实现资源最佳配置的过程。而国际货币基金组织认为，经济全球化是指跨国商品及服务贸易与国际资本流动规模和形式的增加。

二、WTO 法律的一致性

WTO 规则的原则性很强。加入国必须接受 WTO 的全部规定，不允许有所保留，如果本国法律规定与 WTO 规则不一致，则必须按照 WTO 规则的要求进行修改。《WTO 协定》第 16 条第 4 款规定了各成员法律、规章、程序的一致性，第 5 款进一步规定“各成员国不得对本协议的任何规定提出保留”，充分体现了其法律规定的原则性和严肃性。WTO 设有专门的解决争端的机构，它既有仲裁机构又有上诉机构，俨然是庄严的国际经济法

院，拥有司法裁决大权。确切地说，WTO 拥有解决贸易争端的准司法权。例如，在世界贸易组织裁决美国版权法违背 WTO 关于知识产权的国际公约后，美国于 2001 年下半年同意赔偿欧洲音乐业 110 万美元，并且布什政府也同意在 3 年内共向欧盟支付 330 万美元的版权费。这个案例的起因是因为美国版权法规定，在酒吧、饭店和购物场所播放音乐不需向作曲者和出版商支付版权费。世界贸易组织接受了欧盟对美国侵犯欧盟音乐版权的起诉，并责成美国修改其版权法。

WTO 作为一种特殊的法律机制，它的直接目的在于排除政府对自由贸易的干扰，是对各成员方政府的经济权力的一种限制，它所设计的各项制度以及以贸易报复为手段的争端解决机制，都是为实现这一目的而服务的。如果违反了 WTO 规则而又处置不当，就很可能上升为国家间的争端，甚至有可能引发贸易制裁。

而关贸总协定则缺乏法律约束力和必要的检查监督手段，同时，例外性条款较多，例如，“一般性例外”、“边境贸易、关税同盟和自由贸易区例外”、“特惠制度的例外”，结果导致原则软化。

三、WTO 法律的扩张性

WTO 的管辖范围不断扩大，许多与经济贸易有关的问题已非一般经济贸易所能涵盖，而是直接牵涉到一国国内的相关政策领域，呈现出国内法制与 WTO 体制的种种冲突与对抗。

从浅层次上看，WTO 规则好像是一部国际经济贸易法，调整的是各国之间的国际经济贸易事务。而从深层次看，WTO 规则属于国际行政法，是直接调整国家行政行为的国际行政法，而且是一部融实体法和程序法为一体的综合性国际行政法。

WTO 法律要求世界各国政府的执法职能、执法方式、执法

理念都要符合 WTO 规定的国际统一规则，它通过直接调整政府行为而达到维护国际经济贸易秩序的最终目的。

按照 WTO 规则的要求，在经济全球化时代，政府的职能定位必须进行根本性的转变。政府不再是社会的管理者，而是服务的提供者，为社会政治、经济、文化发展提供良好的法律环境。政府的性质应属于服务型政府。

因此，WTO 的加入与其国际规则的实施，不仅仅是传统意义上的国际条约的执行问题，而是更多地牵涉到国内法律制度面对 WTO 体制的挑战而作出的适应性和协调性的改革。由于 WTO 规则和协议所渗透的深度和广度，强化了国内法与国际法之间的相互影响和渗透，增加了国内各种利益方的参与或制衡，使得 WTO 协议的实施不仅仅是一个法律法规的适应性修改问题，而是一个涉及多个层面的权力整合、利益平衡的重大问题。

现代国际社会发展的一个特点是，国际组织、国际条约正在越来越多方面地、深层次地约束一国政府的国内主权。也就是说，国家主权原则正在逐步软化。例如，自从 WTO 成立以来，已经裁决了 50 多个争议案件，包括美国在内的大多数成员都按照 WTO 的裁决相应地调整了本国的法律规定，从而使 WTO 的影响力和权威性进一步得到加强。从 WTO 法律的扩张性特点，可以充分地认识这一点。

第二节 WTO 法律的性质

一、WTO 是调整政府职能的国际法

加入 WTO 后要受到挑战和冲击的不仅仅是经济、贸易、金融等领域，还有政府职能的转换与构建问题。这一点从 WTO 的总体协议中也可以十分清楚地看出。在世贸组织的 23 个协议中，

有 21 个协议是规范政府管理职能的，只有“倾销”和“商业惯例”两个协议是调整企业行为的。可以说，WTO 规则是调整和控制一国政府行为的国际法。所以，规范和调整政府的管理职能就显得十分迫切和重要。

WTO 协定虽然确定的是国际经济贸易领域的一整套法律制度，但是，它是以政府行为作为重要内容，以政府管理活动为重要调整对象的。因此，它与政府的权力运作机制、运作程序是密切相关的。中国加入 WTO 能否取得预期的效果，在很大程度上取决于政府权力的依法运作。

WTO 规则，是约束政府行为的国际行政法。它要求政府弱化自己的职能，放松政府的管制，扩大公民、法人的自由权。为了实现公开、公平、公正的原则，WTO 规则要求确立、强化行政司法审查机制，司法公正和司法独立地位将得到加强。不仅执法行为的正确与否要受到裁决，而且作为执法依据的决定和命令的正确与否也将接受司法裁决。

二、WTO 法律是保护公民权利的国际法

WTO 法律不仅仅是一部国际行政法，同时，它也是一部国际人权法。WTO 原则中的主要原则大都是保护公民权利的基本原则。例如，国民待遇原则强调对公民个人的法律地位的保护；透明度原则强调对公民个人知情权、异议权的保护；统一原则主张打破垄断，强调对公民自由竞争权利的保护；司法终局原则强调对公民个人司法救济权利的保护；知识产权保护原则更是把对公民个人知识产权的保护力度提高到前所未有的高度，如此等等。正是通过一系列限制政府的措施，从而达到保护公民个人利益的目的，以实现控制政府和保护公民权利的最大平衡。

东西方文化传统的差异之一就表现在社会利益和个人利益的价值定位上。东方国家具有社会利益高于个人利益的价值取向传