

加入 WTO

对我国建设事业的影响及相关对策

建设部《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策》课题组

中华人民共和国
建设部

国家测绘局

 知识产权出版社

加入 WTO 对我国建设事业的 影响及相关对策

建设部《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策》课题组

知识产权出版社

图书在版编目(CIP)数据

加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策/建设部《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策》课题组. —北京:知识产权出版社, 2003.5

ISBN 7-80011-839-8

I. 加... II. 中... III. 世界贸易组织—规则—影响—建筑业—中国 IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 020748 号

本书的所有版权受到保护,未经出版者书面许可,任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分,违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策

建设部《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策》课题组

责任编辑:陆彩云 责任校对:韩秀天

装帧设计:段维东 责任出版:杨宝林

知识产权出版社出版、发行

(北京海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编 100088)

<http://www.cnipr.com>

(010)62026893 (010)82086765 转 8252 (010)62381114

保定印刷厂印刷

新华书店经销

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

787mm×1092mm 1/16 印张:23.75 字数:809 千字

印 数:1~5 000 册

ISBN7-80011-839-8/T.075

定 价:50.00 元

如有印装质量问题,本社负责调换。

建设部《加入 WTO 对我国建设事业的 影响及相关对策》课题组

总课题组组长

冯 俊

副组长

曹金彪

课题组成员

江小群 刘 昕 王荣梅 王瑞春 李 锦 李 蓬 王英姿
周卿文 贾四海 程国顺 张晓辉 邢 军 段广平 冉 洁

行业及专题负责人

谢家瑾 杨鲁豫 徐惠琴 张鲁风 符曜伟 王早生 唐 凯
李兵弟 沈建中 陆克华 梁小青 郝圣锟 林家宁

行业及专题组成员

王 燕 王胜军 郭培宜 田崑生 赵 峰 多吉庆 崔承印
黄莺新 姜正芳 徐 研 黄维新 张晓红 干维杰 庄海波
吴月娥 冷瑞华 廖绮晶 符健敏 苏海东 赵 晖 刘晓艳
李启明 杜 静 郑 磊 谭永涛 杨 洁 余 健 申立银
沈立钧 黄 聪 吴德华 杨瑾峰 陈国义 王 超 杨丽坤
赵毅明 尹贻林 严 玲 陈伟珂 柯 洪 张文斗 陈建平
修 璐 秦景光 张小宏 倪吉信 张永岳 崔 裴 孟 星
吴徽晖 汪海丽 章林伟 叶 明 王玉清 王 欣 李澍人
张瑞久 陈 洁 庞艳玲 周小燕 吴立辉 厉 色 梁慧文

前 言

我国已于 2001 年 1 月 10 日成为 WTO 的正式成员。加入 WTO 标志着中国经济全面融入了经济全球化的大潮之中。如何抓住机遇,积极做好各项应对,趋利避害,在认真履行我国政府承诺的同时,充分利用 WTO 规则促进我国建筑业、工程勘察设计咨询业、住宅与房地产业、市政公用事业的改革与发展,加快我国社会主义现代化进程,是我国建设事业面临的一项重大而紧迫的任务。

为了深入研究加入 WTO 给建设事业的改革与发展带来的机遇与挑战,以及宏观经济环境的变化和其他领域发生的变化对建设事业直接或间接的影响,前瞻性地分析我国加入 WTO 后建设事业各领域可能出现的结构性变化,积极把握在国际竞争与合作中的主动权,建设部组织开展了《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策研究》。

《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策研究》课题研究范围主要是我国建设事业加入 WTO 谈判中对外承诺所涉及的行业和内容。包括建筑设计服务;工程服务;集中工程服务;城市规划服务;房地产服务;建筑和相关工程服务;固体废物处理服务;自然和风景保护服务。

课题从加强法制建设,改善法律环境;转变政府职能,加强监督管理;做好贸易争端的应诉和起诉准备,保障国内企业的合法权益等多角度进行深入研究,就加入 WTO 建设领域各行业发展所面临的主要问题,提出相应的措施和政策建议。

由于时间紧迫,水平有限,课题提出的政策措施还不够成熟,欢迎大家批评指正。

建设部《加入 WTO 对我国建设事业的影响及相关对策》课题组

目 录

综 合 类

WTO 背景下的中国建设事业法制环境研究	(3)
一、背景分析	(3)
二、WTO 的法制体系架构及其法律特征	(4)
三、建设领域法制工作现状分析	(7)
四、加入 WTO 与我国建设法制的关系	(10)
五、加入 WTO 后建设事业的法制应对措施与建议	(11)
附件一 WTO 法律文件中英文对照	(14)
附件二 目前已出台的建设法律、法规、规章及部分规范性文件目录	(16)
WTO 背景下的中国建设管理体制研究	(20)
一、建设管理体制现状	(20)
二、加入 WTO 迫切要求建设管理体制改革的	(26)
三、深化建设体制改革, 形成适应 WTO 基本规则和市场经济要求的 体制环境	(28)
WTO 背景下的中国城镇化	(32)
一、经济全球化浪潮中世界城市发展的基本态势	(32)
二、加入 WTO 对中国城镇化和城市发展的影响	(37)
三、主要应对策略	(42)
建设事业行政审批制度改革的实践与思考	(45)
一、正确认识行政审批制度改革的必要性和紧迫性, 增强改革的自觉性	(45)
二、认真贯彻国务院关于行政审批制度改革精神, 积极开展建设行政审批 清理工作	(46)
三、依法行政, 保证行政审批制度改革的平稳推进	(48)
四、完善市场机制, 充分发挥中介组织和行业协会的积极作用	(50)
五、落实行政审批责任, 加强监督与制约	(53)
附件一 国务院决定取消的建设行政审批项目目录	(55)
附件二 国务院决定改革管理方式的建设行政审批项目目录	(65)

专 题 类

加入 WTO 对住宅产业的影响与对策研究	(69)
----------------------------	------

一、我国住宅产业的发展	(69)
二、加入 WTO 后住宅产业面临的机遇与挑战	(73)
三、对策与建议	(76)
附件一 加入 WTO 后, 与住宅产业有关的权利和义务	(79)
附件二 住宅部品 (件) 体系框架目录	(82)
附件三 有关住宅部品最惠国税、关税减让表	(83)
WTO 主要成员国家和地区建筑市场准入制度和技术性壁垒分析与对策研究	(85)
一、综合研究分析	(85)
二、国际和国内建筑业发展状况综合研究及分析	(101)
三、WTO 主要成员国和地区建筑与相关工程服务的市场准入及国民待遇 限制分析	(132)
四、WTO 主要成员国家和地区建筑市场准入技术性壁垒及分析	(171)
五、建筑市场准入及国民待遇相关限制的建议	(208)
六、WTO 主要成员国和地区建筑市场准入技术性壁垒的综合分析	(217)
WTO 规则与工程建设标准化管理应对政策研究	(227)
一、概述	(227)
二、我国工程建设标准化现状	(229)
三、工程建设标准化应对政策	(230)
附件一 制定、采用和实施技术法规的行为准则 (依据 WTO/TBT)	(233)
附件二 制定、采用或实施标准的行为准则 (依据 WTO/TBT)	(234)
附件三 TBT 中有关技术法规和标准的规定	(235)
加入 WTO 后对我国工程造价的影响及对策研究	(238)
一、WTO 规则对我国建筑产品定价影响及对策	(238)
二、WTO 规则对我国工程造价咨询业的影响及对策	(243)

行 业 类

加入 WTO 对我国城市规划的影响及相关对策研究	(253)
一、我国城市规划行业现状与 WTO 基本原则的对照分析	(253)
二、加入世贸组织对外承诺的城市规划服务内容及其对行业发展带来的 影响与冲击	(257)
三、加入世贸组织后要解决的主要问题和应对措施	(260)
加入 WTO 对建筑业的影响和对策	(267)
一、建筑业发展现状	(267)
二、加入 WTO 我国在建筑业领域的对外承诺	(270)
三、加入 WTO 对建筑业的影响	(272)
四、加入 WTO 建筑业的对策和措施	(278)
五、结束语	(285)
加入 WTO 与中国房地产业的发展	(286)
一、我国房地产业现状分析	(286)
二、WTO 基本原则对行业的要求与我国政府的承诺	(290)
三、加入 WTO 对我国房地产行业发展带来的影响与冲击	(292)
四、加入 WTO 后我国的应对措施	(295)
加入 WTO 对我国勘察设计咨询行业的影响和对策的研究	(300)

一、我国勘察设计咨询行业现状与市场经济发达国家的对照分析	(300)
二、WTO 与勘察设计咨询行业的相关内容和有关承诺	(303)
三、加入 WTO 对勘察设计咨询行业的影响	(304)
四、加入 WTO 后勘察设计咨询行业面临的主要问题	(306)
五、建议勘察设计咨询行业采取的应对措施	(309)
六、研究结论	(315)
加入 WTO 对我国城市环境卫生行业的影响及对策研究	(319)
一、我国城市环境卫生行业的现状	(319)
二、加入 WTO 对我国城市环境卫生行业的主要影响	(320)
三、加入 WTO 我国城市环境卫生行业的应对措施	(321)
四、加快与国际规则相适应的行业法规与标准规范体系建设	(324)
五、培育和规范环卫产品市场,健全市场准入,规范市场秩序	(324)
六、实施垃圾减量化、资源化、无害化治理方针,促进垃圾处理产业化	(325)
七、加强行业队伍建设,提高从业人员综合素质	(326)
加入 WTO 对我国风景名胜区的影響及相应的对策	(327)
一、“入世”与风景名胜区法制化建设	(327)
二、理顺政府管理体制与更新行政观念	(330)
三、开放风景区旅游服务市场与风景资源的开发	(333)
四、树立新风景资源观与科学保护风景资源	(335)
五、“入世”后国家风景名胜区战略发展规划	(337)
六、加强国家和地方建设主管部门的风景名勝区管理机构	(340)
WTO 产品分类	(342)
外商投资产业指导目录	(347)
在加入 WTO 服务贸易谈判中建设领域的承诺	(359)
外商投资建筑业企业管理规定	(361)
外商投资建设工程设计企业管理规定	(364)
外商投资城市规划服务企业管理规定	(366)
建设部关于加快市政公用行业市场化进程的意见	(368)

综合类

WTO 背景下的中国建设事业法制环境研究

一、背景分析

中国加入世界贸易组织，标志着中国经济更大范围地融入了经济全球化的循环之中。中国一切涉外经济活动必须按照 WTO 的基本规则与法律制度运作。

1.1 中国对执行世贸组织法律制度做出了承诺

《中华人民共和国加入议定书》承诺遵守 WTO 基本原则和普遍适用规定，并对中国履行 WTO 协议与其法律制度和加强中国的法制建设，做出了明确、具体、详尽的规定，包括法制统一原则、非歧视原则、公开透明原则和司法审查等。同时，中国政府须履行“通报”义务，向 WTO 及其成员通报相关法律、法规和具体措施；设立咨询点，对 WTO 成员及企业或个人提出的有关贸易政策问题进行答复；统一公布所有有关或影响货物贸易、服务贸易和与贸易有关知识产权或外汇管制的法律、法规及其他措施；统一接受个人或企业提出的关于“贸易制度统一实施”问题的申诉等等。

1.2 中国在加入 WTO 法律文件中的基本权利与义务

根据 WTO 法律文件的规定，作为 WTO 正式成员，我国在加入 WTO 后的基本权利是：享受非歧视待遇，全面参加多边贸易体制，享受发展中国家权利，获得市场开放和法规修改的过渡期，保留国营贸易体制，有条件、有步骤地开放服务贸易领域，对国内产业提供 WTO 规则允许的补贴，保留国家定价和政府指导价的权利，保留征收出口税的权利，保留对进出口商品进行检验的权利。应履行的义务是：遵守非歧视原则，贸易政策统一实施，增加贸易政策透明度，为当事人提供司法审查的机会，逐步放开贸易权，遵守 WTO 关于国营贸易的规定，逐步取消非关税措施，不再实行出口补贴，实施《与贸易有关的投资措施协定》，接受过渡性审议。

1.3 履行 WTO 法律制度意义重大

WTO 关于货物贸易、服务贸易、与贸易有关的投资措施和知识产权保护等一系列协议与规则，各成员国关于开放市场、推进全球贸易自由化和经济一体化的承诺，关于在公认规则的基础上的相对公平的争端解决机制以及由此建立起来的法律制度，反映了各成员国政府（地区）要求加快本国经济发展和促进国际经济贸易合作的愿望，是各成员国（地区）根本利益的综合反映和共同信守的基本准则。遵循 WTO 的规则和法律制度发展国际经济合作与多边贸易，为中国经济的发展创造了良好的国际环境与发展机遇。这是中国加入 WTO 并奉行其规则和法律制度的根本所在。

1.4 履行 WTO 法律制度对中国法制建设提出新的挑战

WTO 规则的基础是法律。WTO 的非歧视原则、市场开放原则、公平竞争原则等等，是以健全的法律为保障的；并以完善的法律制度，促使各成员国政府将非歧视原则和市场开放、公平贸易、互惠、降低关税、削减非关税壁垒以及透明度等重要原则，落实到货物贸易、服务贸易、投资与知识产权保护等领域之中。中国的经济体制仍处在由计划经济向市场经济转型的过程中，初步建立起来的社会主义市场经济体制尚待健全。与此相适应的法律制度正在逐步建立和完善。现有的法律、行政法规和部门规章与 WTO 的法律体系还不能完全衔接。加入 WTO 使中国的法制建设面临着巨大冲击和严峻挑战。

1.5 建设领域的法制形势更加严峻

目前，我国的建设法制环境与加入 WTO 和建立社会主义市场经济体制的要求还相差甚远，建设市场还不同程度地存在地区封锁和条块分割的状况，行业垄断经营还未完全打破；立法滞后，已施行的法律、法规与经济、社会发展的需要不相适应；有法不依，执法不严，违法不究或违法难究的状况相当普遍；行政行为不规范，权力缺乏有效的制约和监督的问题依然存在。制定和完善与 WTO 规则相适应的建设法律、法规，是摆在我国各级政府和建设行政主管部门面前的一项十分紧迫的任务。

1.6 大力提高涉外经济工作依法行政水平

党的十五届五中全会、九届全国人大四次会议一再强调，“要以更加积极的姿态，抓住机遇，迎接挑战，趋利避害，作好加入世界贸易组织的准备和过渡期的各项工作……”对逐步降低关税，有步



图 1-1 中国加入 WTO 法律文件结构图

骤地开放服务领域，对外商投资企业逐步实行国民待遇，制定统一、规范、透明的投资与市场准入政策，提出了明确要求，强调抓紧制定和完善相关涉外法律法规，提高涉外经济工作依法行政的水平，并写入了《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。

1.7 全面开展清理法律、法规及其他措施

WTO 关于非歧视原则、市场开放原则和公平竞争原则，迫切要求中国法律法规体系全面调整与完善。2001 年 9 月，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于适应我国加入世界贸易组织进程清理地方性法规，地方政府规章和其他政策措施的意见》（以下简称《意见》）通知（中办发〔2001〕22 号），要求加快清理与 WTO 规则不符的法律法规及其他措施。进行这项工作涉及国务院各部门和各省、自治区、直辖市的法律、法规、规章和其他政策措施。落实中央《意见》精神，清理工作全面启动。中央一级应对入世而进行的法律法规清理工作已经基本结束。全国人大与其常委会与入世相关的六部法律已做了重大修改。国务院也制定、修订、废止了一批法规、规章及政策措施。地方法规清理工作正在有条不紊地进行。

1.8 规范行政程序，清理行政审批

按照国务院统一部署和要求，各级建设行政主管部门对建设系统各类行政审批项目进行了全面、系统的清理，取消了大量不适应市场经济体制，不符合 WTO 规则的行政审批项目。

1.9 整顿市场秩序

根据 WTO 关于与贸易相关的法律制度统一实施的要求，从 2001 年起，中国政府在全国范围内开展整顿和规范市场经济秩序的工作，国务院做出关于规范市场经济秩序的决定，这项工作的一个重要内容就是要进一步完善市场经济执法机制，确保有关市场经济的法律、法规在全国统一实施，创造统一开放、公平竞争、规范有序的市场环境。

1.10 立法机制得到健全

《中华人民共和国立法法》和《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》颁发实施，使立法机制得到健全。不仅规范了行政立法，而且使部门、地区越权制定优惠政策法规的现象得以制止。

二、WTO 的法制体系架构及其法律特征

WTO 为世界经济所作的最大贡献，在于它提供了一套国际公认的贸易规则与法律制度。占世界总额 90% 以上的贸易活动及与贸易相关的投资措施、服务贸易和知识产权保护受其管制。

2.1 WTO 法律体系框架

WTO 协议文件与其基本规则, 不仅构成了 WTO 调节国际经济与贸易关系的基本规则与程序的体系, 也成为当今世界的国际经济法律体系的重要组成部分, 成为各成员国制定经济贸易法律、法规的基础。WTO 的法律文件包括了 WTO 的所有协议、协定, 部长宣言和决定以及执行有关决定的谅解, 其内容涵盖了货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护和投资措施。

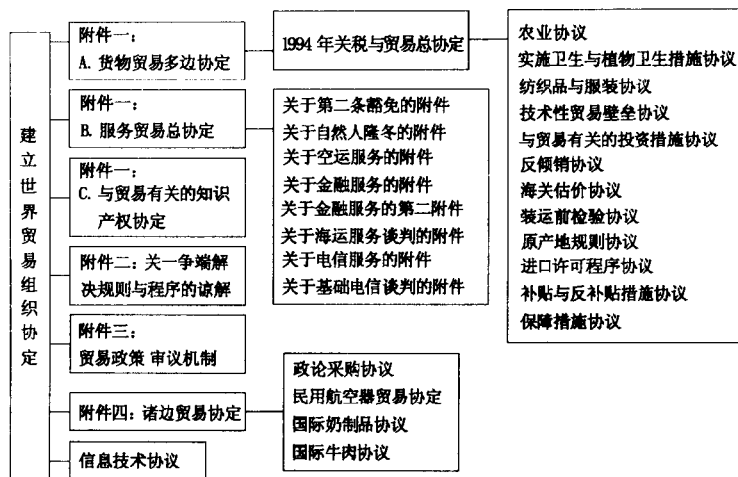


图 1-2 WTO 法律体系框架图

(WTO 法律文件中英文对照见附件一)

2.2 WTO 的法律特征

WTO 协议构成了当今最重要的国际经济法律体系, 具有法律上的强制性。各成员方必须履行 WTO 协定及其所做出的承诺, 把 WTO 的协议、协定中确定的原则和规则作为自己相关的行为准则, 并在经济活动中加以实施。WTO 法律调整对象, 是所有成员方国家或单独关税地区的政府行为, 调整的是成员方国家(地区)之间的贸易法律关系, 具有国际法的地位与效力。各成员方政府, 即政府的相关行为要受 WTO 规则的规范和约束, 制定的国内(域内)法必须服从于 WTO 确定的各项原则和规则。违反 WTO 规则与规定, 将受到 WTO 全体成员的贸易制裁。

2.3 履行 WTO 协议的重要保障

WTO 的争端解决机制和贸易政策审议机制为世界贸易组织的有效运行提供了法律保障。

2.3.1 WTO 的争端解决机制

WTO 的争端解决机制的重要作用在于保护各成员方权利和义务的实现, 为其成员方在发生争端时提供了有效的解决途径, 协调成员方履行义务, 执行 WTO 协议。当某成员方根据 WTO 管辖的有关协议本应获得的利益由于另一方采取的措施而直接或间接地受到损害时, 该成员方可诉诸争端解决机构解决他们之间的争议, 以维护其根据协议本应获得的利益。所有争端解决办法(包括磋商、裁决等)均应与争端涉及的有关协议的规定相一致, 不能取消或损害任何成员方根据协议所获得的或应获得的利益。WTO 的争端解决机制适用于各成员根据 WTO 的各项协定、协议所提起的争端。为实现争端解决的目的, WTO 争端解决机制确定了争端解决机构对裁决或建议执行进行监督的全权职责, 明确了执行监督机构; 建立了对执行的定期审议和被执行方的执行进行报告等执行跟踪制度, 使有关执行活动置于整个国际社会的监督之下, 迫使败诉方执行裁决和建议。

WTO 争端解决的基本程序包括磋商、专家组审理、上诉审议、裁决的执行及监督等。除基本程序外, 在当事人自愿的基础上, 也可以采用仲裁、斡旋、调解和调停等方式解决争端。

争端解决程序:

(1) 磋商。《关于争端解决规则与程序的谅解》规定, WTO 成员间一旦发生贸易纠纷, 争议各方首先要通过磋商解决争议。当一成员政府认为另一成员的贸易行为违反或不符合《马拉喀什建立世界贸易组织协定》所规定的 WTO 规则, 从而使本国产业遭受损害时, 可要求对方进行磋商, 同时应通

知争端解决机构和有关理事会或委员会。如不能达成一致,投诉方可以请求成立专家组。

争端解决机构在接到请求成立专家组的申请后的第二次会议上必须做出决定,同意或不同意成立专家小组,如争端解决机构全体反对,专家组不能成立。

(2) 专家组审理争端。专家组审理争端的程序包括:

1) 成立专家组。争端解决机构在接到成立专家组申请后的第一次会议上需决定是否成立专家组。如决定成立,则列入争端解决机构的既定日程。专家组在争端解决机构第二次召开会议时成立,确定专家组的人员组成、工作范围等。专家组一般由 3 人组成。专家组成员由争议双方共同选择,如有不同意见,由总理事选定。专家组的工作方式和职责范围一方面根据双方的要求确定,另一方面根据 WTO 规则确定,各协议对此有不同的规定和做法。专家组可确定自己的工作时间表。关于是否请专家审议组进行技术审议,完全由专家组自行决定,但争议双方可以提出进行技术审议的要求。

2) 专家组提出裁决报告。专家组提出裁决报告的期限一般是 6 个月,可以延长但不能超过 9 个月。专家组形成的最终报告散发给各成员方 20 天后,在争端解决机构会议上审议通过。在向各成员方分发专家组报告的 60 天内,该报告在争端解决机构的会议上应予通过。60 天的期限可以延长,但不能超过 90 天。

(3) 上诉审议。如果某一当事方不接受专家组的裁决,可以正式通知争端解决机构将进行上诉。争端解决进入上诉程序。《关于争端解决规则与程序的谅解》第 17 条规定争端解决机构设立常设上诉机构,受理对专家组最终报告的上诉。上诉的范围仅限于专家组报告所涉及的法律问题及由该专家组所作的法律解释。上诉机构有 60 天的时间处理上诉事宜,并通过报告。该期限可以延长但不得超过 90 天。上诉机构的报告应在发出后 30 天内经争端解决机构通过,除非经协商一致不通过。

(4) 裁决的执行及监督。争端解决机构通过专家组或上诉机构的报告后,当事各方应予执行。在报告通过后 30 天内,当事方应通知争端解决机构其履行争端解决机构建议或裁决的意愿和改正的具体措施及期限。若不能立即执行,也可以要求在一段“合理期限”内执行。如果争端解决机构及争端各方对合理期限都未能达成协议,则可通过仲裁确定。合理期限一般为 90 天,实际操作中最长可给予 15 个月。如果在合理期限内,被诉方不能改正其违法做法,申诉方应在此合理期限届满前与被诉方开始谈判,以求得双方都能接受的补偿办法。若合理期限到期后 20 天内,争议各方就补偿问题达不成一致。申诉方可请求争端解决机构授权其对被诉方进行报复或交叉报复。

争端解决程序规定贸易争端各方可以三种方式执行专家报告,履行、提供补偿、授权报复。

1) 履行。争端解决程序强调,违背其义务的一方必须立即履行专家组或上诉机构的建议。如果该方无法立即履行这些建议,争端解决机构可以根据请求给予一个合理的履行期限。

2) 提供补偿。违背义务的一方在合理的履行期限内不履行建议,引用争端解决程序的一方可以要求补偿,或者违背义务的一方可以主动提出给予补偿。

3) 授权报复。当违背义务的一方未能履行建议并拒绝提供补偿时,受侵害的一方可以要求争端解决机构授权采取报复措施,中止协议项下的减让或其他义务。

争端解决机构应监督已通过的建议和裁决的执行情况。在建议和裁决通过之后,任何成员都可以随时向争端解决机构提出与执行有关的问题,以监督建议和裁决的执行。除非争端解决机构另有决定,在确定了执行的合理期限 6 个月后,争端解决机构应将建议和裁决的执行问题列入争端解决机构的会议议程,并进行审议,直至该问题解决。

争端解决的方法:

1) 仲裁。《关于争端解决规则与程序的谅解》第 25 条规定,仲裁可以作为争端解决的另一种方式。如果争端当事方同意以仲裁方式解决,则可以在共同指定仲裁员并议定相应的程序后,由仲裁员审理当事方提出的争端。

2) 斡旋、调解、调停。斡旋是指第三方促成争端当事方开始谈判或重开谈判的行为。在整个过程中,进行斡旋的一方可以提出建议或转达争端一方的建议,但不直接参与当事方的谈判。调解是指当事方将争端提交一个由若干人组成的委员会,该委员会通过查明事实,提出解决争端的建议,促成当事方达成和解。调停是指第三方以调停者的身份主持或参与谈判,提出谈判的基本方案,调和、折中争端当事方的分歧,促使争端当事方达成协议。

在 WTO 争端解决中,斡旋、调解和调停是争端当事方经协商自愿采用的方式。争端的任何一方均可随时请求进行斡旋、调解和调停。斡旋、调解和调停程序可以随时开始,随时终止。一旦终止,申诉方可以请求成立专家组。

2.3.2 WTO 的贸易政策审议机制

WTO 的贸易政策审议机制是 WTO 的成员集体对各成员的贸易政策及其对多边贸易体制的影响, 定期进行全面审议。其作用是监督各成员有关贸易的法律、法规、规章和政策措施的制定与实施。目的在于促使成员方提高贸易政策和措施的透明度, 履行所作承诺, 更好地遵守 WTO 规则。

根据 WTO 贸易政策审议机制的有关规定, 加入 WTO 后, 与我国贸易份额相似的国家一样, 我国每 4 年接受一次贸易政策审议。根据过渡性审议机制的要求, 在我国加入 WTO 后 8 年内, WTO 相关委员会将对我国履行和实施《WTO 协定》和《中华人民共和国加入议定书》的情况进行年度审议, 在第 10 年完全终止审议。

根据 WTO 贸易审议机制的要求和我国加入 WTO 议定书的承诺, 中国在过渡性审议机制中提供的信息包括, 经济数据、经济政策、经济政策制定和执行体制、影响货物和服务贸易的政策及与贸易有关的知识产权。

WTO 贸易政策审议机构负责实施贸易政策审议。成员方接受贸易政策审议的频率, 取决于该成员对多边贸易体制的影响程度。确定这种影响程度的主要依据, 是其成员在世界贸易中所占份额。成员方占世界贸易的份额越大, 接受审议的次数就越多。WTO 贸易政策审议的重点, 是成员方的经济环境、贸易与投资政策制定机制、贸易政策与做法。贸易政策审议, 是在 WTO 秘书处报告和接受审议的成员方“政策声明”的基础上进行的。

三、建设领域法制工作现状分析

1978 年 12 月召开的党的十一届三中全会, 提出了党和国家加强社会主义民主与法制建设的根本任务, 以及法制建设的基本原则, 即有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。这“十六字”方针包括了对立法、司法、执法、普法、守法等各方面的基本要求, 形成了我国法律制度的基本指导思想。特别是党的十五大提出依法治国的战略决策之后, 各级人大、政府和各级建设行政主管部门与其相关部门加快了建设立法步伐, 取得了重大进展, 建设领域的法制建设逐步得到加强。

3.1 建设法律法规的基本架构

建设法律法规架构按其立法权限分为 5 个层次: 即法律、行政法规、部门规章和地方性法规、地方规章。

建设法律。是由全国人民代表大会及其常务委员会审议颁布的属于建设方面的各项法律。建设法律以中华人民共和国主席令形式颁布。

建设行政法规。是由国务院依法制定或批准发布的属于建设方面的法规。行政法规是以国务院令的形式颁布。

建设部门规章。是由建设部根据国务院规定的职责范围, 依法制定并发布的各项规章。建设部部门规章是以建设部令的形式发布。

地方性建设法规。在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下, 由省、自治区、直辖市人民代表大会, 以及常务委员会制定并发布, 或由省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民代表大会常务委员会制定, 并报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行的建设方面的法规。

地方建设规章。由省、自治区人民政府所在地的市, 以及经国务院批准的较大的市人民政府, 根据法律和国务院的行政法规制定并发布的建设方面的规章。

3.2 建设立法状况

至 2001 年底, 已出台法律 5 项, 行政法规 22 项, 部门规章 109 项 (其中修改后重发 14 项, 废止 13 项), 并制定了一批规范性文件。建设系统的多数行业基本上做到了有法可依 (已出台的建设法律、法规、部门规章名录见本书第 16 页附件 2)。

3.2.1 建设法律

目前以中华人民共和国主席令形式颁布的建设法律有《中华人民共和国城市规划法》(以下简称《城市规划法》)、《中华人民共和国城市房地产管理法》(以下简称《城市房地产管理法》)、《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)、《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)、《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》)。

3.2.2 建设法律确立的基本法律制度

《城市规划法》确立了“一书两证”制度和规划审批制度。明确了在城市规划区内进行的建设工程必须获得选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证后方可申请办理工程开工手续,对城市的规划实行分级审批;《城市房地产管理法》确立了房地产开发用地、房地产交易、房地产权属登记制度;《建筑法》确立了规范建筑活动的建筑施工许可制度、工程建设招标投标制度、工程竣工验收制度、建筑安全生产管理制度、工程建设质量监督制度;《土地法》确立了我国实行土地社会主义公有制、国有土地有偿使用制度、土地用途管制制度。

3.2.3 建设法律的立法目的和法律调整范围

《城市规划法》立法目的在于通过科学地编制城市规划确定城市的性质、发展方向、建设规模和结构布局,满足城市生产、生活、交通、运输、环境等各方面的要求。其调整范围是城市规划区内城市规划的制定和实施,在城市规划区内使用土地和进行建设。

《城市房地产管理法》立法目的是加强房地产管理,维护房地产市场秩序,保障房地产权利人的合法权益,促进房地产业健康发展。其调整的范围是城市房地产业的各项房地产经营活动。

《建筑法》立法目的是加强对建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保障建筑工程的质量安全,促进建筑业健康发展。其调整的范围是建筑活动的市场准入,工程招标投标,工程勘察设计,施工及工程竣工验收。

《土地法》立法目的是加强土地管理,维护社会主义公有制,保护、开发土地资源,合理利用土地,切实保护耕地,促进社会经济的可持续发展。

《招标投标法》立法目的是规范招标投标活动,保护国家利益、社会公众利益和招标投标活动当事人的合法权益,保证项目质量。其调整范围是中华人民共和国境内进行的一切招标投标活动,特别是进行工程建设项目,如大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公共安全的项目;全部或者部分使用国有资金投资或国家融资的项目;使用国际组织或外国政府贷款、援助资金的项目以及这些项目的勘察、设计、施工、监理和与工程建设有关的重要设备、材料的采购。

3.3 普法工作

按照中共中央、国务院和全国人的统一部署,建设部有计划地开展了“一五”、“二五”、“三五”普法教育,基本完成了干部专项法律、法规的学习和培训。2001年根据《中央宣传部、司法部关于在公民中开展法制教育的第四个五年规划》和《全国人民代表大会常务委员会关于进一步开展法制宣传教育的决定》建设部制定了《关于在建设系统开展法制宣传教育的第四个五年规划》明确了“四五”普法工作的指导思想,确定了“四五”普法的目标与任务,并提出具体工作要求。

3.4 建设执法工作

建设部制定了《建设行政执法监督检查办法》、《建设部执法检查程序暂行规定》,规定了地方性法规、规章和重要的规范性文件报部备案制度,以及法律、行政法规和重要的部门规章实施一年后的执法检查制度。一些地方建设主管部门还建立了重大行政案件请示报告、备案制度,错案追究制度,建设规章和规范性文件备案制度,建设行政执法情况报告制度,执法检查制度,执法人员法律知识考核合格上岗制度等。建设部先后组织了对《城市规划法》、《城市房地产管理法》、《建筑法》、《招标投标法》、《城市房地产开发经营管理条例》、《住房公积金管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《风景名胜区管理暂行条例》和建筑市场的执法检查。2001年根据国务院总理办公会议决定制定了《建筑市场稽查暂行办法》明确规定要对建设项目单位执行国家有关建筑市场和工程质量安全法律、法规、强制性条文等情况进行监督检查。

3.5 行政复议和应诉

根据《行政复议法》和《行政诉讼法》的要求认真履行行政复议、行政应诉责任。各级建设部门积极受理公民、法人和其他组织依法提出的行政复议申请,认真调查取证,听取行政复议申请人和被申请人陈述,秉公办事,不徇私情,严格审查被复议的行为的事实、依据、程序,撤消了一批违法的具体行政行为,对不当行政行为予以变更,维护了复议申请人的合法权益,规范了行政行为。各级建设部门认真接受司法机关的监督,并从行政诉讼案件中总结经验,防范不规范行政行为,严格在法律、法规规定的范围内行使权力。

3.6 建设法制现状分析

改革开放以来我国建设事业法制建设虽然取得了重大进展,但目前建设法制无论是从立法观念、

立法体制、立法质量到法律法规执行情况来看都与我国经济、社会发展,与当前经济全球化的发展趋势的要求存在着相当的差距。

3.6.1 现行的行政管理体制对建设法制的影响

建设部是国务院综合管理全国建设事业的行政主管部门,但由于建设管理体制和相关部门职能配置等方面的原因,国家基本建设项目的计划、投资以及勘察设计、建筑施工、建设市场管理等分散在国务院各相关部委。建设部的名称与“三定”方案的职能划分不完全符合,内部机构设置也存在同样问题。机关行文通常在“建设事业”、“建设行业”、“建设系统”、“建设领域”等诸多概念上,字斟句酌,但始终没有确定各自的内涵和确切的定义,用语极不规范。由此带来了建设立法内容、立法规划及其调整对象和调整范围的诸多缺陷。由于部门职能的重复交叉,各部门按照各自的职能配置和实际需要分别立法,导致了本可以通过一、两部法律、法规来调整解决的问题,要由多部法律、法规对其做出规定,不仅提高了立法的成本也降低了行政效率和企业效率。

我国的部门规章是国家法规的一种。立法法未对地方性法规和部门规章的法律效力进行横向比较,而根据行政诉讼法的规定,法院审案时,如二者发生矛盾,要以省一级的地方性法规为判案依据,部门规章只作为参照,造成了实际上部门规章的法律效力低于地方性法规。在客观上影响和制约了部门规章作用的发挥。

《地方组织法》第51条只规定了省、自治区、直辖市和法定的一部分市的人民政府,“还可以根据法律和国务院的行政法规,制定规章”,没有对地方规章同地方性法规和部门规章在制定中的关系做出规定。根据《行政诉讼法》第53条,地方规章同部门规章处于同等的地位,在执行中二者都要服从地方性法规,二者之间发生矛盾,要请国务院裁决。此外,由于我国部门规章的制定范围较宽,加之缺少严格的法定程序和协调要求,致使各部委的部门规章之间仍存在许多矛盾。这种情况无法适应 WTO 对法律法规统一实施的要求。

3.6.2 立法观念的偏差对立法质量的影响

一些部门在立法工作中往往把工作重点放在权力分配上,忽视了规范市场主体的市场行为,没有注重确立行政主体权力规则和行政程序规范;立法目的多注重强调政府管理职能和权限而忽视了管理者应尽的义务和应该承担的责任,考虑管理相对人义务多,考虑管理相对人权利少,使法律、法规的公平公正受到影响;管了许多政府不该管的事,通过立法设立过多、过滥的行政审批项目,将部门垄断和地方保护主义加以固定;在涉及建设领域各行业的市场准入等方面,设置障碍,加重了企业和公民的负担,造成市场的封锁和割裂,阻碍了统一开放、竞争有序的建设市场体系的形成,制约了经济的发展。

一些法律制度的设定不符合市场经济规律,削弱了法律的权威性和有效性。由于某些法律规定与市场运作脱节,致使市场各方主体共同游戏法律规定,造成市场的混乱,诚信的缺失,以至于出现各种阴阳合同和招投标中的弄虚作假。

法律规定重实体内容轻法律程序,强调原则性忽视操作性,给法律的实施造成困难。由于过去建设立法偏重于实体法,而忽略了程序法的制定,致使存在执法程序不健全、手续不严格等问题。由于法律规定过于原则,缺乏程序性和可操作性内容,致使法律、法规在实施中出现自由裁量权过大或在执法中无所依从。

法律制定与政策实施的透明度低。立法过程公开征求行业与民众意见不够;法规出台广泛宣传不够;实施过程中司法解释不够,职责不明确,落实不到人,因而存在无人承办,相互推诿,不作解释,时而出现说法不一等现象。在政策实施过程中存在着明显的不公开不透明现象,致使信息的严重不对称,造成市场竞争的不公平。

3.6.3 建设执法是个薄弱环节

建设执法体制不顺,执法监督机制不健全,执法人员素质不高。建设系统行业众多,执法队伍也多,一些行业执法队伍不具备执法主体资格;一些城市推行综合执法试点,体制不顺,许多方面执法不到位;执法人员整体素质低,执法随意性大;缺少行之有效的行政执法监督机制,致使一些法律、法规、规章在执行中出现执法不严、以言代法、超越职权、滥用职权等问题时得不到切实制止和纠正。与此同时,由于“地方保护主义”、“行业垄断”和“长官意志”等因素的影响使许多行政违法行为不能受到依法追究。

行政主管部门不依法行政严格执法。有些地方和部门领导法制观念淡薄,习惯用行政干预代替法律法规对建筑市场的规范和治理,一些城市有法不依,以权代法、以言代法,长官意志随意违反或改