

WTO 与中国行政法律制度的完善

王祥修

(潍坊学院 WTO 法研究所, 山东 潍坊 261000)

摘要: 从法律上讲, WTO 协定、协议直接约束的对象是政府和政府行为。行政法律制度与 WTO 存在着非常紧密的关联性。根据《中国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》, 加入 WTO 对中国行政法律制度提出了一系列新的要求。本文从行政法律制度与 WTO 的关联性出发, 深入分析了中国行政法治建设中存在的问题, 并提出了 WTO 机制下完善中国行政法律制度的建议。

关键词: WTO 行政法律制度 完善

中图分类号: D920 **文献标识码:** A

1. 行政法律制度与 WTO 的关联性

历经 15 年不懈努力, 中国终于成为 WTO 成员。为了复关/入世, 中国政府已经进行了大量的准备工作, 其中包括法律制度的建设与改革。在过去 20 多年里, 中国的法律改革取得了巨大成就, 使中国相关法律制度逐步与世界接轨。但是, 值得注意的是, 法律改革的重点主要是在经济、贸易、投资等经济活动领域, 而对与 WTO 密切相关的行政法律制度的改革仍然缺乏足够的认识。

WTO 是世界上唯一的处理国家(地区)间贸易规则的国际组织, 其核心是 WTO 协定、协议。这些协定、协议是世界上大多数贸易国(地区)通过谈判签署的, 其本质是契约, 目的是约束各成员方政府将其贸易政策限制在议定的范围内, 从而建立一种“非歧视的、自由的、可预见的、更具竞争性的”多边贸易体制。从法律上讲, WTO 协定、协议直接约束的对象是政府和政府行为。因此我们必须认识到: 行政法律制度与 WTO 存在着非常紧密的关联性。WTO 框架下的多边贸易体制对政府管制的理念与制度提出了一系列新的要求, 而这必将进而对规范政府行为的行政法律制度提出一系列新的要求。在这个最本质的意义上, 我们可以说, WTO 对中国法律制度的影响, 最主要的将表现为对政府管制理念与制度以及与此紧密联系的行政法律制度方面的影响。

就行政法领域而言, WTO 的关键问题实际上是对贸易的管制规范问题, 这些管制规范尤其在以下几个方面最为突出: 最惠国待遇(《关税与贸易总协定》第 1 条); 国民待遇(《关税与贸易总协定》第 3 条, 《服务贸易总协定》第 17 条); 非歧视(《关税与贸易总协定》第 3 条)和关于减少与消除关税与贸易补贴的规范。但是, 这些 WTO 主要贸易规则的有效性在很大程度上取决于成员方行政法律制度的落实。因此, 《关税与贸易总协定》(GATT1994) 第 24 条要求每个缔约方都必须采取“必要的措施”来保证这些要求在缔约方内的实现。当前, 国际上已有许多法律学者对中国是否能够、以及如何改革国内行政法律制度来促进和保障 WTO 条款得到落实的问题给予了极大的关注。

根据《中国加入议定书》和《中国加入工作组报告书》, 加入 WTO 对中国行政法律制度提出了一系列新的要求, 其中包括: 法律与规则制定过程的透明度、对规则制定过程的公

众参与、法律与政策的统一实施、管制性行政过程的效率化和合理化、政府管制机构与管制程序的中立性、对行政行为司法审查的体制和机制的改革、许可制度的规范化和合理化，等等。事实上，WTO 所建立的多边贸易体制本质上就是要求成员方政府使贸易、投资等商业环境更具有稳定性和可预见性的一种努力。因此，政府行为需要在理念、范围、方式、程序等方面作相应变革。从法治的角度看，政府行为模式的变革需要通过法律化、制度化的方式来进行，因此，规范和引导政府行为模式变革的上述行政法律制度改革必将成为我国在 WTO 机制下法律制度改革的核心问题。

2. 中国行政法治建设中存在的主要问题

1. 行政立法质量不高。一是一致性差。有法律冲突，即立法者立法权限的相互冲突及不同立法文件在同一事项上规定的内容不同，由此导致在效力上的相互抵触。法律与法规之间、地方性法规与部门规章之间、规章之间的不衔接、不协调甚至相互冲突，造成地方基层单位在执法过程中“依法打架”、“依法争权”。二是规范性差。法律、法规不规范，在权利（力）义务配置上不平衡。立法中重视行政机构权力，轻视相对人的权利；重视行政管理机关的强制措施，轻视相对人的侵害救济；重视相对人申请报批的行政许可程序，轻视对行政执法监督制约的程序；权力规定具体，责任规定抽象。三是可行性差。忽视对程序要件的规定。一些法律法规或过于超前，或严重滞后，脱离地方的经济社会发展的实际阶段。或原则多，可操作性不强，实际执行起来困难较大，社会效益很低。四是公正性差。一些部门和地方在立法过程中，过分强调部门或地方利益，强调权力；一些地方和部门利用立法“争权夺利”，“以法争权”，“借法扩权”，造成部门立法和行政许可广泛化。有些地方和部门，在立法起草中，操纵立法，权力在立法中“寻租”，形成新的部门利益分割。如此“立法”，不利于社会和经济的发展。

2. 行政立法程序简化，行政执法程序松弛。行政法治的核心——行政程序制度存有明显的缺陷。立法中，一些法律条文忽视程序要件，因而缺乏规范性，为恣意妄为者留下可乘之机。没有规范的程序何以保障实体法公正？

3. 行政立法尚在诸多方面不适应 WTO 协定、协议的要求。尽管自改革开放以来，中国制定了大量的行政法律、法规，但是，由于这些行政法律、法规大多产生于市场经济体制的初级阶段，囿于各种主客观条件，这些立法与 WTO 协定、协议还有一定的距离，还不能适应加入 WTO 的需要。这种不适应，主要表现在以下几个方面：一是有的行政法律规范与 WTO 协定、协议明显抵触，有必要进行废止和修改，例如不同性质的企业和市场主体享受着差别待遇，与 WTO 的国民待遇原则有抵触；一些法律规范存在着不同程度的非关税贸易壁垒和对外商投资的限制，与 WTO 协议的禁止不当限制原则大相径庭。二是有的行政法律规范虽然与 WTO 协定、协议并不抵触，但规范机制有问题，不能应对加入 WTO 所带来的挑战，或者可能在事实上损害国家利益或国内产业，当然需要进行修改。三是在更深程度参与经济全球化的情况下，原有的法律规范不能产生竞争活力，或不能适应新的强势竞争形势，也需要进行修改。四是需要结合中国的实际情况，将 WTO 协定、协议具体化，使其更具有操作性。五是要通过国内立法将中国政府所承诺的义务落到实处，以确保 WTO 协定、协议在本国得到实施。

4. 地方保护和行业垄断严重。市场经济是法治经济，WTO 要求我们各级政府对 WTO 成员保障实行国民待遇、非歧视、透明度原则，而我们一些部门和地方政府在自己管辖范围内，搞行业垄断、地方保护，阻碍市场公平竞争，强调地方利益、部门利益。一些地方无视上级政府的要求，上有政策、下有对策，不公正执法，搞市场封锁，保护本地落后产品。目前我国国内尚不能形成统一、有序、开放的大市场，何以迎接世贸组织成员进入我国市场？

3. 中国行政法律制度的完善

3. 1 加强行政立法

1. 树立正确的行政立法观念。一是树立与 WTO 要求内在协调的立法观念；二是树立依据 WTO 原则及时立、改、废的立法观念；三是树立各法律关系主体地位平等的立法观念；四是树立与 WTO 接轨的服务行政的立法观念；五是树立适应 WTO 透明度原则的行政立法公开的立法观念。

2. 高度重视法制的统一。各立法主体要严格按照立法权限立法，不得超越法定权限立法。根据我国宪法、立法法和其他有关法律的规定，外汇、进出口、关税、海关估价、贸易救济措施等事项只能由中央规定，地方不得做出规定。在立法层次上，要尽可能地通过最高权力机关制定法律落实 WTO 的有关协定和协议，规范的层次过低不利于普遍实施和遵循。当然，一时制定法律确有困难的，可以采用其他的规范形式先行规范，但最终还是要逐步通过法律加以规范，以增加其稳定性和严肃性。国内立法包括中央立法和地方立法。地方立法也是 WTO 协定和协议非常关注的问题。地方立法只要与中央立法有实质上的区别，就应该履行有关的通知义务。而且，WTO 特别强调 WTO 的协定和协议的统一实施问题。任何违反 WTO 协定和协议的“土政策”都是不允许存在的。因此，必须下决心解决地方保护主义的问题。

3. 善于利用 WTO 协定、协议的例外规定、优惠条款和过渡期安排，维护国家的利益和保护国内产业。进行国内与贸易有关的立法，必须弄清楚 WTO 协定和协议的例外规定。也就是说，要完整、全面、准确地理解 WTO 协定和协议。WTO 协定和协议充满了例外规定，如果我们不完整、全面、准确地把握 WTO 规则的精神，我们就可能牺牲国家利益，在国际竞争中处于不利地位。要用足、用够 WTO 协定和协议所认可的发展中国家的特权和优惠以及过渡期所享有的某些特权，以便为我国政府调整国内产业赢得时间和机会。要特别注意运用 WTO 所允许的正当的措施和方法来保护我国的国内工业、农业、服务业等产业，维护国家的经济安全；同时，要注意运用 WTO 协定和协议许可的方式来扶持和支持国内产业参与国内竞争。特别是要通过立法完善维护国家经济安全的防卫手段和措施。目前，有关反补贴、反倾销和保障措施方面，已经制定了行政法规，但在条件成熟时应当上升为法律，同时，在保护国内幼稚产业方面，在反垄断方面，也应当有相应的法律规范加以调整，从而为我国政府维护国家经济安全提供更加有效的法律武器。

4. 建立和完善立法的正当程序。要充分发扬民主，广泛征求各方面尤其是管理相对人的意见，要逐步扩大听证会的适用范围；要建立科学的处理各种不同意见的机制，要在各方充分发表意见和辩论的基础上，通过民主程序决策，而不能凭长官意志定夺；有关法律、法规和规章特别是技术性法规，应当事先公布草案，普遍征求意见。凡要求行政管理相对人执行的法律规范，特别是涉及货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权的保护以及与贸易有关的投资措施法律、法规和规章，都必须以公众熟悉的方式予以公布；法律、法规和规章及其他规范性文件的公布时间与实施时间必须有一个合理的时间间隔，以便各方面做好准备。

5. 改进立法方法，提高立法的技术水平。要善于利用信息论、控制论和系统论原理和程序法制原理，形成有效的法制系统；在立法时要尽可能考虑执法和司法中可能出现的问题，增加立法的可操作性；要善于使用不确定的法律概念和模糊语言，以增加法律规范的概括力和对环境与社会的适应能力；要研究法律的简繁疏密关系，尽可能作到疏而不漏、备而不繁。

6. 建立有效的立法监督机制。要建立有效的违宪审查机制，避免有关机关自己裁决自己的案件；要确定抽象行政行为的合法要件，并逐步扩大人民法院对抽象行政行为的司法审查权；要赋予利害关系人请求撤销违法的法律规范的请求权，并通过正当程序予以保障；要进一步完善法规、规章的备案审查制度，使之更具有实效性。

3. 2 强化行政执法

1. 强化政府的执法职能。应当看到，随着政府职能的转变，一方面政府的经营职能将会弱化或取消，另一方面，政府的执法职能将会增强。政府的执法职能将成为政府职能的重要组成部分。这不仅是政府职能转变的必然结果，也是依法治国的必然要求。凡执法职能处于次要地位的国家，都很难称为法治国家。而只有当政府的角色真正发生转变之后，执法职能才能真正占据主要地位。

2. 改革行政执法体制。要按照精简、统一、效能的原则，改革现行的行政执法体制，以保证行政执法合法、公开、公正、高效；要从制度上研究解决多头执法、多层执法、上下行政机关执法职能相同的问题；要继续积极推进相对集中行政处罚权的试点工作，同时处理好管理权与处罚权的关系；要积极探索联合审批、相对集中审批权的制度。

3. 改变重审批、轻监管的执法模式。在计划经济时期，行政审批是政府管理经济的主要方式。过多过滥的行政审批，不仅妨碍了中国“走出去”战略的实施，而且束缚了生产力的发展；不仅成为行政机关黑箱操作的温床，而且为权钱交易者的腐败行为开启了方便之门；不仅妨碍市场开放，而且误导了市场主体。因此，必须制定行政许可法，将行政色彩浓厚而公开性差的行政审批改为法治色彩浓厚而透明度高的行政许可，并将许可的设定范围限定在一定的经济社会领域之内，将许可的设定权限控制在一定层次的机关之内，将许可程序法定化、公开化、科学化。同时，要将管理的重点放在对市场主体及其行为的监管上。

4. 采取切实有力的措施，解决行政不作为的问题，提高行政执法的效率。要建立有效的激励机制，促使行政执法人员积极履行职责；要建立行政执法责任制和行政惩戒制度，依法追究行政执法人员的渎职责任；要赋予行政管理相对人包括竞争权人、消费者对行政机关的不作为行为申请行政复议和提起行政诉讼的权利；要设置科学的行政程序，简化办事环节，建立合理的时效制度；要逐步建立和完善行政不作为的赔偿制度，确保受行政不作为侵害的行政管理相对人的合法权益得到及时的恢复。

5. 加大行政执法力度，为市场主体参与国际竞争创造良好的法制环境。要加大打击市场违规行为的力度，严惩欺诈行为；要平等地保护市场主体的合法权益，特别要注重对知识产权的保护；要严格执行《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》，行政执法机关在查处违法行为中发现违法、犯罪线索，属于自己管辖范围的应当依法处理，不属于自己管辖范围的，应当依法移送有关机关处理；对瞒案不报、以罚代管、以罚代刑的，应当依法追究主管人员和直接责任人员的法律责任。

6. 加强行政执法队伍建设，提高行政执法人员素质。要严把行政执法人员的进口关，严格公务员考核制度；要从严治政，对在岗的行政执法人员，要严肃纪律、严格管理；要加强对执法人员的在职培训，提高执法人员运用法律的水平和专业技能；要使行政执法人员尽快掌握 WTO 协定、协议，培养其按 WTO 协定、协议办事的能力。

参考文献

[1]石广生.中国加入世界贸易组织知识读本[M].北京：人民出版社，2002.

[2]李步云，江平.WTO与中国法制建设[M].北京：中国方正出版社，2001.

[3]应松年，王锡铨.WTO与中国行政法律制度改革的几个关键问题[J].《中国法学》，2002.（1）.

[4]黄国梁.WTO与我国的行政法治建设[J].《理论前沿》，2002.（1）

[5]郑传坤.加入 WTO 对中国行政法制的挑战与改革[J].《现代法学》, 2001. (5)

[6]石佑启.WTO 对中国行政法治建设的影响[J].《中国法学》, 2001. (1).

WTO Entry and Chinese Administrative Law

WANG Xiang-xiu

(Institute for Law, Weifang College, Weifang 261000, China)

Abstract: Government and government performance are directly constrained by WTO Agreements legally. There exists very close correlations between administrative laws and regulations and the WTO. According to PROTOCOL ON THE ACCESSION OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA and REPORT OF THE WORKING PARTY ON THE ACCESSION OF CHINA, China's accession to the WTO brought forward a series of new requirements on Chinese Administrative Laws and Regulations. This paper begins with the correlations, goes deep into the problems in Chinese Administrative Laws and Regulations constructions and put forwards advice on completing it under the WTO system.

Keywords: WTO; Administrative Laws and Regulations

收稿日期: 2003-10-9

作者简介: 王祥修, 山东潍坊学院 WTO 研究所研究员。