

## 国内贸易规则的公开及其公平实施问题

刘剑文 杨君佐

[摘 要]世界贸易组织要求其成员应将其国内贸易政策对所有成员公开,增加其贸易政策的透明度,同时还要求成员应努力使其国内贸易政策在其关税领土上保持一致,消除地区差别,消除差别待遇,特别是在实施关贸总协定的各项协定和实施其国内的贸易政策时应实现公正、公平。

[关键词]世界贸易组织 贸易规则 公开 公平 实施

### 一、国内贸易规则的公开

公开性或透明度原则是世界贸易组织的一个基本原则和基本制度。它的主要功能是防止和消除成员政府不公开的行政管理所造成的歧视待遇和由此给国际自由贸易带来的障碍,监督成员政府执行世贸组织各项协定和履行市场开放的承诺。贸易政策的公开或透明度原则首先由《1947年关贸总协定》提出和规定,经过乌拉圭回合谈判纳入了各个多边贸易协定,现在已经广泛适用于国际贸易的所有领域,成为货物贸易、服务贸易和知识产权保护中普遍实行的一项基本原则。更为重要的是,乌拉圭回合还建立了世界贸易政策评审机制,评审机制的作用是审查成员贸易政策和惯例对多边贸易体制的影响。执行贸易政策和其他贸易管理措施的公开性或透明度制度,也是中国加入世贸组织多边谈判中的重大问题之一和中国的初步承诺之一。

在货物贸易总协定中,公开性原则的基本要求是成员正式实施的有关进出口贸易的政策、法律及条例,以及成员政府或政府机构与另一成员政府或政府机构签订的影响国际贸易政策的现行协定,都应迅速公布,以使各成员政府及贸易商熟悉或了解。关贸总协定规定的执行公开度的范围有三类:一是直接关于货物贸易的政府规定。包括海关对产品的分类或估价,关于税捐和其他费用的征收率,关于对进出口货物及其转帐的规定、限制和禁止;二是范围广泛的所有影响进出口货物销售、运输、分配、保险、存仓、检验、展览、加工、混合或使用的法律、条例与一般援用的司法判例及行政决定;三是一成员政府或政府机构与另一成员政府或政府机构之间缔结的影响国际贸易政策的协定(注:规定公开性原则的核心条款是

《1994年关贸总协定》第10条“贸易条例的公布和实施”,其他条款也提到了透明度原则,例如第6条关于征收反补贴税的报告,第13条关于数量限制的公布,第16条关于补贴的书面通知,第19条关于紧急措施的书面通知等。)。乌拉圭回合达成的货物贸易的专门协定也规定了透明度原则的施行。《与贸易有关的投资措施协定》规定,各成员应遵守关贸总协定第10条有关透明度的要求。关于透明度制度的例外,关贸总协定第10条第1款规定,透明度制度并不要求成员公开那些会妨碍法律实施、违反公共利益或损害某一公私企业的正常商业利益的机密资料。

在《服务贸易总协定》中,需要实行公开的范围更为广泛。《服务贸易总协定》第3条规定:除非在紧急情况下,每一成员应迅速将涉及或影响《服务贸易总协定》实施的有关措施包括法律、法规、行政命令(不论是中央政府还是地方政府作出的,或是由非政府有关制定规章的机构作出的)以及签订的所有有关服务贸易的双边或多边的协议,都应最迟在它们生效以前予以公布;如不能公布,也应将不能公布的理由予以公布;并且应对上述各方面的任何修改和对服务贸易有实质性影响的任何新的法律、法规或者行政命令迅速并且至少每年一次通知服务贸易理事会。此外,还应设立咨询点提供影响《服务贸易总协定》实施的信息等。但是《服务贸易总协定》第3条也规定,不要求任何成员提供那些一旦公布就会妨碍其法律实施、违反公共利益或损害公私企业合法的利益的机密资料(注:参见世贸组织《服务贸易总协定》第二部分“一般责任和纪律”第3条及第3条“副则”的规定,汪尧田总编审《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社1995年版,第198页。)

在《与贸易有关的知识产权协定》中,公开性或透明度问题规定必须公开的内容是与该协定内容有关的法律和规定、具有普遍适用性的终局司法判决和行政决定及一成员政府或政府性机构与另一成员政府或政府性机构的涉及知识产权保护的协议。公开的方式应当以本国语言公开发表。若颁布不可行时,应以各成员政府和权利人可得知的方式公开(注:参见世贸组织《与贸易有关的知识产权协定》第五部分“争端

的防止和解决"第63条"透明度",汪尧田总编审《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社1995年版,第235~236页。)

为使所有成员适用于多边贸易协定,也适用各项单项协议的规则秩序和承诺,使成员的贸易政策和实施方面达到更大的公开性和理解力,1994年世界贸易组织建立的贸易政策审查机制(TPRM),要求所有成员的贸易政策和惯例均应当定期提交审查,以促进各个成员政府实施透明度的制度。贸易政策评审机构对各成员的贸易政策定期轮流评审,并规定对主要贸易国如美国、日本、欧盟和加拿大等4个贸易主体的贸易政策每两年评审一次,有16个成员应当每四年接受一次审查,其他成员应当每六年审查一次(注:参见世贸组织《贸易政策评审机制》第C项第2款。)。但是如果一成员的贸易政策和惯例的变化可能对其它贸易伙伴有实质性影响,有关成员可以向贸易审查机构提出要求和经过磋商以后,提前进行下一轮审查。有关成员必须全面整理,介绍自己的贸易政策措施,并分门别类提出报告,秘书处也应独立整理出一份报告。评审报告的内容包括:成员经济与贸易的关系;按贸易政策分类的贸易体制介绍;各类产品受不同贸易政策措施影响的情况。评审机构在两份报告的基础上根据世贸组织的基本原则和各协定的具体规定对各成员的贸易政策进行评审。《贸易政策审查机制》还提出,各成员承认政府关于贸易政策决策的国内透明度,对于成员的经济和多边贸易都具有潜在的价值,并同意鼓励和提高各自贸易体制的公开性、透明度,还承认国内贸易政策透明的执行必须建立在自觉的基础上,并且要考虑每一个成员的法制和政治体制

(注:参见世贸组织《贸易政策评审机制》第A、B、C、D项。汪尧田总编审,《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社1995年版,第261~262页。)

我国贸易政策公开的范围是有关货物贸易、服务贸易、知识产权保护、外汇管制的一切政府措施,其中包括所有的法律、行政法规、地方性法规、规章、行政命令、行政指导、政策和其他贸易措施。因此,从我国现行制度出发,有关执行的透明度制度有三个方面的问题。一是法律规范文件即法律、行政法规、规章的公布问题。我国新近颁布实施的《立法法》将上述规范的公布,作为立法的必经程序,并且规定了公布的载体形式和标准文本形式(注:参见我国《立法法》第33、41、46、61、69、76条和第52、62、70、77、89条等有关条款的规定。),它们的公开性和易于获得性具有法律保障的。二是普通行政规范性文件的公布。这个问题比较复杂,根据我国《宪法》和《行政组织法》,行政机关的管理方式除了发布行政法规和行政规章以外,就是发布决定、命令或者指示。因此而有普遍约束力的行政决定、命令的制定和发布只是根据普通行政管理程序进行,由行政首长决策、制定,根据实际需要确定是否向社会公开,法律有特殊要求的除外。对此,在制定统一的行政程序法以前,可以在全国人大常委会批准中国加入世贸组织的决定中重申中国在议定书中的承诺。三是其他贸易政策措施及其执行程序的公开问题。在世贸组织的协定中经常被提到的还有一个问题,就是所谓的"惯例",在贸易政策审查机制中也提到纳入审查机制的贸易政策应包括"惯例"。"惯例"在中国的法律体系中并没有正式的地位,不是我国正式的法律渊源,但在实践中却客观存在,例如司法判例,并且在理论上也很难脱离所谓"其他措施"的范畴。这就要求对有惯例作用的行政决定或者司法判例也应当公布。其实,我们已经有了某些公布形式,例如最高人民法院《公报》就经常公布一些典型案例。但是行政机关的行政处理决定还没有规范的做法,这是迫切需要改进的问题。

## 二、贸易规则在国内的公平实施问题

贸易政策在国内的公平或一致实施,是中国申请"入关"以来一直讨论的另外一个问题,也是世界贸易组织对成员政府的要求。《1947年关贸总协定》规定,缔约方应当采取一切可能采取的适当措施,保证在它的领土以内的中央(或地区)政府和当局、地方政府和当局能够遵守本协定的各项规定(注:参见《1947年关贸总协定》第三部分第24条"适用的领土范围、边境贸易、关税联盟和自由贸易区"第12款的规定,汪尧田总编审《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社1995年版,第337页。)。乌拉圭回合达成的《关于关贸总协定第24条解释的谅解》,重申了上述提法并且引入争端解决机制,进一步加强了这一规定。当世贸组织的争端解决机构认为《1994年关贸总协定》的条款某个成员没有执行,负有责任的成员应当采取切实可行的适当措施以确保其执行。如果不可能恢复实施,将被适用有关补偿和取消关税减让以及其他各种义务的报复措施(注:参见《1994年关贸总协定》"关于第24条解释的谅解"第13、14、15款的规定,汪尧田总编审《乌拉圭回合多边贸易谈判成果》,复旦大学出版社,1995年版,第23~24页。)

贸易政策的公平和一致实施问题,在很大程度上是中央政府与次中央政府在执行对外贸易权限上的关系问题。次中央政府的概念,可以容纳联邦制国家中的州府与地方政府、单一制国家中的地方政府。美国是联邦制国家,联邦政府与州政府的权限划分由《宪法》规定。在对外贸易权限上,美国《宪法》赋予联邦政府以专有的管辖权,联邦政府可以独立地处理对外贸易事务,并且以此约束州政府(注:韩立余:《美国外贸法》,法律出版社1999年版,第66页。)。我国在国家结构上实行单一制。根据我国《宪法》,中央和地方国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。我国地方政府的职权是在中央统一领导下的权限,只具有主动和积极的性质。在立法方面,我国《立法法》规定,基本经济制度和财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度是我国全国人民代表大会及其常务委员会的专有立法权(注:参见我国《立法法》第8条的相关规定。);在行政管理上,我国地方各级人民政府都是国务院领导下的国家行政机关,国务院有权统一领导全国地方各级国家行政机关的工作,规

定中央和省、自治区、直辖市国家行政机关职权的具体划分。因此，世贸组织有关协定在我国的公平和一致实施在法律上是有保障的，中央政府完全可以统一负起责任来。对于不同区域发展带来的差别问题，可以通过国内贸易政策的微调来解决。如为了积累发展经济的经验，特别是为了引进外资和技术，引进管理经验，促进对外开放，中央政府曾批准建立了众多的特殊经济区包括边境贸易地区、少数民族自治区、经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区和其他已经建立关税、税收和特殊管理制度的地区，并在这些地区采取了一系列的优惠或倾斜政策，支持它们率先发展起来，效果是积极和明显的。但是这些优惠措施在客观上也带来外贸政策实施的不统一、不公平以及竞争条件和环境不一致的问题。对于特殊经济区域，应当根据世贸组织的原则作出具体的处理。第一，根据非歧视原则，对于从特殊经济区输入中国关税领土其他地区的进口产品，适用对进口到中国关税领土其他地区的产品通常适用的所有影响进口产品的税费和措施，包括进口限制及海关关税措施；第二，根据公开性和透明度原则，中国关于特殊经济区的法律、法规和其他措施，特殊经济区的名称和地理边界及其变化，应当公开并及时通知世贸组织；第三，外国的产品和企业特殊经济区也应当同中国的产品和企业一样享有国民待遇，这样才能使贸易政策的公平性得到切实体现。

（原载于《外贸经济、国际贸易》2001年第8期）

来源：中国民商法律网

中国法律文化 | About law-culture | 关于我们

中国法律史学会 主办 中国社会科学院法学研究所 承办  
电话：64022187 64070352 邮件：law-culture@163.com  
地址：北京市东城区沙滩北街15号 邮编：100720