

浅谈WTO背景下中国行政程序法的制定

冯 鹰,尹 霞

(中国科学技术大学人文学院,安徽合肥 230052)

摘 要:中国加入WTO后,统一、公正、合理的行政程序既是WTO多边贸易体制的要求,也是我国政府在《中国议定书》中所做的承诺。在这种背景下,我国应尽快出台统一的行政程序法,规范政府的行政行为,适应WTO对我国行政体制带来的冲击。结合WTO的有关规则,对我国行政程序法的目标模式、立法模式、基本原则、主要制度等方面进行了全面的论述。

关键词:WTO;中国;行政程序法

中图分类号:D922.101

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2003)09-0052-03

0 前言

2001年12月11日,中国正式加入WTO,这为我国行政程序法的出台带来了重要的契机。我国行政程序法制建设在行政法领域内一直处于比较滞后的状态,直到20世纪90年代才引起行政法学界广泛重视。在这一段时期里,我国众多专家、学者对行政程序法进行了多方面、多层次的研究和思考,为我国行政程序法的制定提供了一个坚实的理论基础和知识储备。加入WTO,更为我国行政程序法制建设提供了一个千载难逢的机遇。因为WTO作为一整套国际规则,涉及的不仅是市场开放和贸易问题,它更主要的是约束各成员单位的政府,为其行为提出一系列“游戏规则”,建立严格的司法审查制度。因此我们应该在总结前一段研究经验的基础上,结合WTO对我国政府提出的要求,制定出一部立足本国、面向世界的行政程序法。本文拟从立法模式、目标模式、基本原则、主要制度等方面对我国行政程序法的制定谈一点粗浅的看法。

1 我国行政程序法的立法模式

WTO规则规定:“每一个成员方应当以统一、公正和合理的方式实施本条第1款所述的所有法律、法规、有普遍约束力的(司法)

判决和(行政)裁定”。这里的“统一”指的是程序法上的统一,而不是实体法上的统一。因此,我国行政程序法的立法模式应当选择统一的行政程序法典形式,使政府能以统一的方式实施实体法,避免不同单行法中的程序规定互相重叠、冲突,或无法可依。制定统一的行政程序法典能够降低立法成本,减少法律实施成本和公民服从成本,促进经济一体化和对外贸易良性环境的形成,并树立起良好的国际形象,打消其它WTO成员对我国的疑虑。目前我国已经有能力制定统一的行政程序法典。这是因为:第一,我国自20世纪90年代起已经制定并颁布了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政复议法》、《行政处罚法》等一系列单行的有关行政程序的法律。这些法律切实有效的实施,使行政程序法所内涵的价值与观念已经为我国社会所基本接受,而且《行政强制法》、《行政许可法》、《行政收费法》也即将出台,这些都为我国统一行政程序法典的制定奠定了坚实的立法基础。第二,行政程序法典化是世界各国行政程序法律制度发展的一个重要趋势。许多西方法治国家都在20世纪制定了各自的行政程序法典,这为我国行政程序法的制定提供了可借鉴的经验,同时也迫使我国尽快制定出一部统一的行政程序法典,以紧跟世界行政程序法制建设的步伐。但制定一部统一

的行政程序法典是一项艰巨的立法工程,我们应当在总结已有立法经验的基础上,积极借鉴WTO成员国和其他各国的行政程序法,尽快搭建起我国行政程序法的框架,正确处理一般行政行为程序与特殊行政行为程序之间的关系,运用高超的立法技巧,将纷繁复杂的行政行为程序纳入到一部法典中去。

2 我国行政程序法的目标模式

目前世界各国行政程序法的目标模式主要有两种:权利模式和效率模式。权利模式侧重于保障相对人合法权益,效率模式侧重于提高政府行政效率。针对我国的基本国情,笔者认为,加入WTO以后,我国行政程序法应当更加注重规范政府行为,保护相对人的合法权益——即采取权利模式。因为我国目前行政运行状况中公正问题大于效率问题,主要表现为政府行政权力缺乏有效的监督和制裁机制;行政相对人义务过重,权利保障和救济措施不健全;过分强调行政相对人对行政主体权力的遵从,弱化行政主体在程序上承担的责任。而加入WTO后,WTO规则和协议对政府运行机制提出了严格的要求。如政府的各项行为必须贯彻公平、公正、自由、公开原则,其承诺的各种义务都要及时有效地履行,相关贸易领域里任何影响相

收稿日期:2003-01-08

作者简介:冯鹰(1977-),中国科学技术大学人文学院2001级研究生;尹霞(1956-),中国科学技术大学人文学院副教授。

对人合法权益的行为都要接受法院的司法审查,违反法定程序的行政行为将会被法院撤销等等。因此我国政府应当逐步从以权力为中心的运作方式向以规则为中心的运作方式转变,树立起遵守游戏规则、奉行游戏规则至上的观念,改变政府行为的随意性与主观性,明确政府自身职能的界限,变无序型政府为程序型政府,使权力受到一定程度的制约和平衡,这样才能创造出良好的政治、经济环境,更加有效地保护国内外相对人的合法权益。当然在保障权利的前提下,也要注意程序设计繁简适当,给予行政主体以一定的自由裁量权,保证行政行为能迅速、有效地做出。这样才能符合法律的首要价值,即社会公正,又能提高行政机关依法行政的办事效率,更好地适应WTO规则对我国的要求。

3 我国行政程序法的基本原则

按照WTO规则的要求,政府在市场经济中只能起到“裁判员”和“服务者”的作用,它对市场的管制必须受到严格的限制。凡是政府所制定的经贸领域里的行政规定和行政措施都要公开,并以“统一、公正、合理的方式实施”。政府在实施过程中还要贯彻非歧视原则、国民待遇原则、公平贸易原则、透明度原则等等。当然政府的行为并不仅仅涉及到经贸领域,但WTO基本法律原则所体现出来的价值理念是符合现代民主、法治要求的,对于我国建立法治、公正、廉洁、高效的政府具有借鉴意义。据此,笔者认为我国行政程序法的基本原则应当有以下几点:

3.1 公开原则

行政机关在进行重要的、与公民权利义务直接相关的行政行为时,要通过一定的制度让相对一方当事人或其他关系人了解有关的情况。这里的行政行为包括具体行政行为和抽象行政行为。行政行为公开能够保障相对人对行政行为的了解,增加相对人对行政行为的信任。同时还可以增强全社会对行政行为的监督,保证行政行为的公正有效。

目前在我国具体行政行为领域的程序规定比较完备。但在抽象行政行为领域,根据GATT1994协议第10条的要求,各成员国应该以能够使其他成员和贸易商尽快了解有关法律、规章、司法判决以及具有普遍约束力的行政措施的方式公布这些文件。我国

目前距离这一要求还有一定的差距,但正在积极改进。WTO的透明度原则同时还要求规章以下的规范性文件以及行政措施公开。由于我国目前尚未建立一套完善的政府信息公开制度,因此一些有关政府信息公开的规范性文件或措施一般都以内部的“红头文件”的形式作出,缺乏公开性、约束力以及可操作性,极易侵犯相对人的合法权益。针对这种情况,我国应当抓紧在公开原则的指导下公布规范性文件及行政措施,以防止因为信息的透明度不够而遭其他成员国的指控进而被诉诸于争端解决机构。

3.2 公正原则

公正原则是指行政机关在进行行政行为时,要在程序上平等地对待当事人各方,排除各种可能造成不平等或偏见的因素。合理设计公正的程序,有利于保障相对人不在程序上受行政权利主体的任意支配,增进对相对人合法权益的保护,有效克服行政法律关系双方地位不平衡的倾向。

公正原则主要体现了WTO规则中的非歧视性原则。非歧视原则是通过最惠国待遇条款和国民待遇条款体现的,反映的是在国际经济和贸易领域各成员之间的待遇应当平等,反对排他交易和特惠个人的存在。但是我国目前行政运行中还有很多方面存在不公正或不完全公正的差别待遇。如对国有企业与非国有企业的差别对待、内资企业与外资企业的差别对待、公有事业组织与民办事业组织的差别对待、城市人与农村人的差别对待、经济特区与非经济特区的差别对待等等。因此我们必须在行政程序法中规定公正原则,使行政主体在程序上对所有的相对人一视同仁,确保行政行为的公正。具体做法是:

首先,在行政立法方面,要切实通过程序设置来保证行政立法工作的公正性,为立法提供听证程序,扩大各类相对人在行政立法中立项、起草和修改的参与权和监督权,以防止不符合WTO非歧视原则的行政立法存在。其次,在行政执法方面,行政主体应当按照WTO规则要求和政府对各类企业实行“国民待遇”的承诺,通过告知程序、听证程序、合议程序、回避程序、辩论程序、调查程序等制度给所有相对人平等的辩论机会和权利,清楚地查明事实真相,作出公正的处理决定。最后,在行政司法方面,应当在行政

复议、行政裁决、行政仲裁、行政调解等程序中贯彻公正原则,同一事实适用同一程序,防止同情异处或异情同处。

3.3 效率原则

行政程序法的效率原则就是指为了保证行政活动的高效率,行政程序整体及其各个环节应当有时间上的限制,以及在不损害其他目的行使的前提下使行政程序简便易行。实行效率原则有利于行政行为良性运转,在保障社会公共利益的同时保护相对人的合法权益。

我国政府一直面临着效率危机。早在改革开放之初,邓小平就指出:“党政机构‘机构臃肿,人浮于事,办事拖拉,不讲效率,不负责任,不守信用,公文旅行,相互推诿……都已达到令人无法容忍的地步’”。现在加入WTO,政府必须要改变过去那种工作作风和办事效率,积极融入经济全球化大潮,不断提高经济管理的能力,以适应WTO和市场经济对我国政府提出的效率要求。因此我国行政程序法在程序设定上要考虑时间性,保证行政行为快速做出;要有一定的灵活性,以适应行政管理复杂多变的需要;要有效力性,保证行政行为目标的迅速实现;最重要的是应当建立在科学合理的基础上,以保证行政决策的正确性,防止损害相对人的合法权益。

4 我国行政程序法的主要制度

行政程序法的主要制度是指行政程序的各个阶段在法律上表现出来的相对独立的规则体系。从20世纪90年代起,我国众多行政法学者、专家对行政程序法的基本制度进行了全面而深入的探讨,总结出了一些为行政法学界普遍接受的基本制度。如表明身份制度、受理制度、调查制度、回避制度、不单方接触制度、听证制度、说明理由制度、告知制度、时效制度等等。笔者认为按照WTO规则的要求,我国的行政程序法还应当确立信息公开制度、保密制度、听审制度、通知制度、咨询制度、审议制度。

4.1 信息公开制度

信息公开制度是公开原则的具体化,应当包括公布的时间、公布的形式和公布的内容三要素,具有较强的可操作性。信息公开制度是WTO对国内透明度的要求。要求所有与对外贸易有关的法律、法规、规章、协议、

协定、条例、行政决定等都必须在国内公开,防止各缔约方之间进行不公开的贸易,避免歧视的发生。我国行政程序法确立信息公开制度,能够让国内外行政相对人对自己享有哪些知情权、多大范围的知情权、怎样实现这些知情权、在实现知情权中遇到障碍有哪些救济途径等做到心中有数;政府对自己应具有哪些事项公开的义务,应通过哪些方式、途径履行公开义务,在不履行或不适当履行公开义务时应承担什么样的责任也清晰明了。

4.2 保密制度

WTO 规则中还规定了保密义务,即豁免了各成员方政府的一部分公开义务。WTO 并不要求各成员方政府公开所有的贸易信息,为了保障各成员方的国家安全、商业利益以及其他合法权益,WTO 在确立透明度原则的同时,也确立了公开的例外原则,以正确处理公开与保密的关系。因此,我国在行政程序法中也应当确立保密制度,在强化政府的保密系统的功能,严格保护有关国家安全、公共利益、商业秘密以及个人隐私方面的信息的前提下,科学合理界定公开与保密的界限,把本该公开却纳入保密范畴的信息予以公开。同时还要规定一定的行政程序,保证在行政执法和行政司法过程中不得披露不宜公开的信息。当相对人与政府部门就具体信息的公开与否发生争执时,能够获得合理公正的救济。

4.3 听审制度

行政程序法确立听审制度的目的在于贯彻WTO的非歧视原则,即公正原则。政府在颁布行政法规、规章、规范性文件以及有普遍适用意义的行政措施之前应当召开公开的、允许各类行政相对人和利益关系人参加的听证会,听取行政相对人、利益关系人、有关专家和人民群众的意见。对涉及对外贸易的立法事项,除涉及国家安全如汇率变化等重要措施外,还应当考虑重点听取相关涉

外公司,包括外国公司、外国办事机构的意见。行政立法征求意见的事项,主要侧重涉及广大公众、企业和社会团体实际利益的行政管理措施、手段等,如重大事项审批、重大收费项目等。确立听审制度有利于从源头上杜绝不符合WTO基本原则和行政程序法基本原则的法律、文件的存在,保证行政立法行为及制定规章以下规范性文件的抽象性行政行为的公正、合理。

4.4 通知制度

WTO 规则中规定了成员方的通知义务,包括通知内容、通知时限、通知格式、义务人以及通知对象。同时还建立了一系列的通知制度,包括市场准入通知制度、非关税措施通知制度、贸易补救措施通知规则等,要求各成员方政府向WTO有关机构报告其所采取的有可能对协议的其他成员方产生影响的贸易措施。通知义务与信息公开制度不同,它规定的是WTO体制内部的透明度,各成员方都要利用通知获取他方的商业信息。因此履行通知义务有利于提高贸易政策的透明度,协助贸易政策监督的实施。我国行政程序法也应当规定通知义务。在具体规定上可以借鉴WTO规则中的有关做法。如将所通知的内容以书面报告的形式向相关WTO机构的主席提交,然后由该机构秘书处向WTO秘书处送达,在WTO秘书处以3种语言将该通知最终准备就绪后,向各成员国分发。

4.5 咨询制度

为了使各成员方更好地相互了解经济贸易情况,WTO要求各成员方政府设立信息咨询点,给其他成员方的政府或政府机构、企业以及公民提供相关的信息服务。例如,《服务贸易总协定》规定,每一成员方应建立一个或多个咨询机构,以答复其他成员方的资料要求及有关询问。《贸易技术壁垒协议》则规定每一成员方必须设立一个国家咨询网站,其他成员方可以向其咨询并获取一

员方的技术规定、标准与测验程序的资料 and 文件,无论其即将批准或已经批准。为适应WTO规则,我国行政程序法应当规定咨询制度,使行政主体尽力满足公民依法了解自己合法权益有关情况的要求。

4.6 审议制度

WTO为保障透明度原则的贯彻实施,创立了贸易政策审议机制,其目的在于监督各成员方的贸易政策与实践,确保各成员方遵守和实施多边贸易体制的规则和承诺,增加各成员方贸易政策与措施的透明度。对于我国行政程序法来说,审议的对象不仅仅包括贸易政策与措施,但我们可以借鉴其成功经验,建立我国的审议制度。我国审议制度的对象可以包括所有的行政立法、规范性文件、具有普遍意义的行政措施等等,由专门的审议机构对我国有关立法、文件进行收集、通报、公开和协调。对于违背WTO规则以及行政程序法基本原则的规定坚决加以摒弃;对于相互冲突、相互矛盾的规定加以协调。

总之,制定行政程序法是我国行政法治建设中最宏大的工程,需要行政法学界专家、学者多方面的探索和研究,更需要全社会的关注与参与。针对入世,我们应齐心协力,为统一行政程序法典的尽快出台,为中国政府公正、高效的依法行政做出不懈努力。

参考文献:

- [1] 杨寅.行政程序立法与WTO规则[J].政法论坛, 2002,(1).
- [2] 顾海娜,李伟权.WTO的透明度原则对我国政府行为的影响及对策[J].上海社会科学院学术季刊,2001,(4).
- [3] 于安.行政法是中国履行WTO义务的核心法律机制[J].政法论坛,2002,(1).

(责任编辑:慧超)

The Establishment of Administrative Procedural Law in the Background of WTO

Abstract: In this article, combined with the regulations in WTO, following aspects are discussed, such as objective mode, legislative mode, basic principles, main systems in establishing administrative procedural law etc; meanwhile the author's own ideas are also given.

Key words: WTO; administrative procedural law; establish