

WTO 规则和我国外经贸法制比较

倪建林

世界贸易组织(WTO)的前身是关贸总协定(GATT)。但与 GATT 不同的是,WTO 是一个具备完整国际法主体资格的国际组织。更为重要的是,WTO 建立了一套更为完整的规则体系。从这一意义上说,WTO 首先是一系列贸易规则组成的综合体,其次是一个推动世界贸易自由化谈判的组织。WTO 所确立的贸易规则,人们有时俗称“国际贸易游戏规则”,

为世界贸易的稳步发展起了极好的保障作用,同时也对世界各国国内法的制定造成了较大影响。如何适应 WTO 规则体系,已成为各国国内法制定者关注的问题。中国虽不是 WTO 成员国,但随着市场经济体系的逐步完善和对外开放的不断扩大,中国需要完善国内立法,以适应世界经济一体化发展的需要。

一、WTO 法律框架及基本原则与我国外经贸立法的总体比较

WTO 诞生于乌拉圭回合,乌拉圭回合达成的一揽子协议构成了 WTO 的主要法律框架。除此之外,WTO 法律框架还包括未纳入一揽子协议的多边贸易协定以及世界贸易组织成立后相继达成的一系列新协议。人们通常把 WTO 的法律框架分为 WTO 的组织法、WTO 的货物贸易法、WTO 的服务贸易法和多边贸易协定。

WTO 的法律框架体系是在货物贸易和服务贸易分类基础上构建的。就其涉及的范围来说,是极为宽广的,为世界贸易构筑了完整的法律保障体系。特别是其涉及到了知识产权和投资措施等崭新的议题,并把这些内容限制在“与贸易有关”。所以,《与贸易有关的知识产权协议》和《与贸易有关的投资措施协议》等重要协定的纳入,使 WTO 法律框架体系的完整性得到极大提高。

与 WTO 完整的法律框架相比,我国的外经贸法律体系显得零乱且不够完整。首先是货物贸易有众多的法律规章管理,但系统性、综合性不够。其次是服务贸易立法严重滞后,

尚未形成较完整的服务贸易立法框架。再次是现有法律体系反映不出国际经济贸易的新近发展,WTO 最近几年新成果不断涌现,但大部分未被引入现有法律体系。最后是现有的立法机制没有与 WTO 不断更新的规则体系相适应。

无歧视原则、最惠国待遇原则、国民待遇原则、贸易自由化原则和透明度原则等是公认的 WTO 基本原则。无歧视原则是 WTO 的首要基本原则,也是现代国际贸易关系中最基本的准则,它主要通过最惠国待遇和国民待遇原则来体现。最惠国待遇原则主要用于进出口关税和费用征收方面,后继续扩大适用于 WTO 新议题,如在服务贸易总协定中,该原则得到大大强化。而国民待遇原则在服务贸易总协定中未被作为基本原则,而作为成员方的具体义务承诺,这主要考虑到发展中成员国在服务贸易领域的竞争力较弱。透明度原则是 WTO 追求的主要目标之一。它要求成员国政府在实施有关法律时,必须及时予以公布。在服务贸易领域,这一原则得到进一步强化,作

为强制性规定予以实施。

应该说, WTO 的基本原则在我国的外经贸立法中,均有一定的体现。但一些原则未得到充分体现,或受到某种不同程度的限制。例如,较为明显的是国民待遇原则和透明度原则。在我们现有的立法中,一般都对国民待遇原则作了限制,如在外商投资措施和服务贸易开放上,显得较为突出。这基本上是符合 WTO 规定的。因为《服务贸易总协定》没有把国民待遇原则作为基本原则,《与贸易有关的

投资措施协议》也对国民待遇原则作了较为宽广的例外规定。我们现有立法与此差距是限制的范围要更大一些。另外,透明度不高一直是我国法制建设中存在的问题。长期以来,各级机构的红头文件和内部规定代替了法律法规,而这些内部规定一般不公开发布。这既不利于人们掌握又不便于执行。WTO 的透明度原则要求我们必须对这些做法作重大改进。这其实也是一个国家或区域法制建设成熟的标志。

二、WTO 具体规则与我国外经贸立法的比较

WTO 法律体系是建立在各项具体的规则基础之上的。要对 WTO 法律体系和我国的外经贸立法体系作深入的比较分析,就必须对 WTO 的具体规则进行逐项、分类分析。为此,我们将在列出六大主题的基础上进行分析,以期能得出一个较为完整的评价。

(一) 多边货物贸易协议与我国外经贸立法的比较

WTO 协定的实质性内容主要体现在协定的 4 个附件中,而附件 1 又是由内容最重要的多个协议组成。附件 1 包括多边货物贸易协议、服务贸易总协定和与贸易有关的知识产权协议,其中的多边货物贸易协议包括了 13 项重要协议。

1994 年 GATT 主要是指对 GATT 构成的 7 个谅解备忘录,是对 1947 年 GATT 在新情况下的补充。这些备忘录的达成,使 GATT 条文本身更完善,更易于理解,也更易于执行;同时也说明了 GATT 本身是个动态的规则体系,在不断适应世界贸易发展的新形势。农产品谈判一直是乌拉圭回合谈判的焦点,欧美在农产品补贴上的重大分歧曾一度使乌拉圭回合濒于破产。按达成后的农产品协议,发达国家将在 6 年内、发展中国家将在 10 年内大幅度降低农产品进口关税和出口补贴,实现农产品贸

易的自由化。卫生和检疫措施协议建议各国采纳相关国际组织指定的国际标准,以统一检疫标准。纺织品和服装协议的达成,为世界纺织品和服装贸易制定了新的规则,彻底取代原有的多种纤维协议后,世界纺织品和服装贸易就不再受配额限制,也就是使纺织品和服装完全纳入自由贸易的轨道。按协议,实现自由贸易的期限是到 2004 年底。贸易技术壁垒协议规定了技术法规、标准和质量认证程序的制定,都应以国际标准化机构制定的相应国际标准为基础,并规定了相应的协调制度。海关估价协议则对各国海关估价方法制定了统一的标准,规定最终估定的完税价格应与进口商向出口商实际支付或应该支付的进口货物款项价格相一致,并禁止使用一些有失公正和歧视性的做法。装运前检验协议对进口国政府保证进口方所采用的检验程序、标准应以贸易合同或国际贸易惯例和国际标准为准,并确保装运前检验应在公开透明的状态下进行。原产地协议规定在过渡期间,各成员国发布各自的原产地规则时,应具体列明所采用的原产地标准;过渡期后则建立协调、统一的原产地规则。进口许可证程序协议要求应给予领取自动许可证的任何个人、企业和机构同等的资格,应公布发放非自动进口许可证的基本条件和配额的配给情况。上述均为有关非关税壁

垒措施的协议。

与上述协议的具体规定相比,我国的外经贸法律体系主要有以下差距:①没有建立正常的政府对农产品的生产和出口补贴制度,农产品进口的关税较高和非关税壁垒过多。②卫生检疫措施保护水平不高,不及国际标准水平,由于标准的不一致,导致出口受阻。③现行的纺织品配额管理体制没有真正建立起公平有序、合理竞争的分配机制,纺织品出口过多依赖配额,难以适应取消配额后的自由竞争体制。④对进口的限制还很大程度上依赖进口许可证,进口许可证的申领手续尚须进一步规范化和透明化。⑤对仿冒原产地的行为打击力度不够,原产地标准应进一步明晰化。

(二) 反倾销、反补贴和保障措施与我国外经贸立法的比较

WTO《反倾销协议》对 GATT 东京回合的《反倾销守则》作了重要修改,使其更完整、更具体,具有更强的实践性。《反倾销协议》的主要内容分为实体规定和程序规定。其中实体规定包括确定倾销的概念,倾销的确定(包括出口价格的确定、正常价值的确定和对非市场经济国家出口产品的正常价值的确定),产业损害的确定。程序规定包括反倾销调查的提起和受理、初步裁定的作出、价格保证、临时措施、征收反倾销税、行政复审和司法审查。

我国 1993 年颁布的《外贸法》对反倾销作了原则的规定,其基本原则已和《反倾销协议》相一致。1997 年 3 月 25 日颁布的《反倾销和反补贴条例》则作出了更具体、更易操作的规定,基本吸纳了《反倾销协议》的原则和具体规定,其用语也和《协议》的用语一致。可以说,《反倾销条例》是和 WTO 规则接轨的。但一些具体的规定还宜细化及补充。如《反倾销条例》中对出口价格的确定还欠细化,对司法审查也未作规定。但实际上,反倾销的司法审查制度是保证反倾销措施滥用的重要制度,欧美反倾销法律都有此规定。1998 年初我国受理

的第一例反倾销案——新闻纸反倾销案并于年中依法作出的初裁,说明了我国的反倾销法律是符合国际惯例的。

反倾销措施是 WTO 所允许的贸易保护的合理藉口。同样,《关于补贴和反补贴协议》和《保障措施协议》所规定的反补贴和保障措施也是 WTO 所允许采取的保护措施。我国《外贸法》对反补贴和保障措施也作了原则性规定。《反倾销和反补贴条例》规定反补贴参照反倾销的规定,所以未作具体规定。实际上,反补贴和反倾销有很大的不同,《关于补贴和反补贴协议》对补贴作了很详尽的规定,如把补贴分为禁止性补贴、可申诉补贴和不可申诉补贴,并对其作严格界定。而我国《反倾销和反补贴条例》对补贴的界定过于原则,这不易于操作。虽然,到目前为止,我国尚未接受过反补贴调查案,但我们应该有所超前。同样,我国法律也未对保障措施作规定。因此,我们有必要另立《补贴和反补贴条例》和《保障措施条例》。

(三) 与贸易有关的投资措施与我国外经贸立法比较

与贸易有关的投资措施谈判是乌拉圭回合的新议题。投资措施纳入 WTO 规则体系,是 WTO 的重大突破。不过 WTO 并不有意把有关国际直接投资的所有问题全部纳入其规则体系,只是将其限定在“与贸易有关”。所以,我们讨论的是与贸易有关的投资措施。

WTO 与贸易有关的投资措施协议(以下简称 TRIMS))的主要目标是取消扭曲和限制国际贸易的投资措施,所以其确立了投资措施的基本原则,包括最惠国待遇、国民待遇和透明度等;确立发达国家将在 3 年内,发展中国家将在 5 年内取消如下一些“不适当”的投资措施:限制投资者企业在东道国生产用的原材料的进口量,限制投资者企业在当地生产的出口产品的数量、价值和比例,限制投资企业者的外汇使用权,规定必须使用国内供应的产品

等措施。

我国目前的外资政策和法律与 TRIMS 的差距主要体现在如下几个方面:①透明度问题和国民待遇的限制。这在第一部分的比较中已提及。透明度差主要体现在与外资问题有关的审批、管理等方面存在大量的内部文件,政出多门,执行中人为因素和随意性很大。国民待遇限制体现在外资在开业条件、获得银行贷款的条件、经营范围、持股比例、产品的内外销售权、出口配额的获得、出口退税、其他收费的标准上低于国内企业享受的待遇。②我国外资法律要求外商投资企业的原材料优先在国内采购,要求外商投资企业自行平衡外汇,要求出口大于进口。③要求外商投资企业的产品出口达到一定比例。④目前人民币已实现经常项目下的自由兑换,外商投资企业外方投资者的分配利润和红利可以从其外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付,还贷款金额和清算所得(资本项目)经外汇管理部门核准可从企业外汇帐户中支付或到外汇指定银行兑付,但不允许外汇股本金直接向境外转移。

(四) 与贸易有关的知识产权协议与我国外经贸立法比较

与贸易有关的知识产权谈判也是乌拉圭回合的新议题。有关知识产权的国际公约已有很多。WTO 与贸易有关的知识产权协议(以下简称 TRIPS)并不有意对已有公约的综合编纂,而是作了重大突破,反映了当今突飞猛进的科学技术对法律保护提出的新要求。所以,TRIPS 涉及的范围更广,保护的措施更趋完善。

TRIPS 再次明确国民待遇和最惠国待遇是知识产权国际保护的两大基本原则。对知识产权的保护范围界定为:版权及相关权利、商标、地理标志、工业设计、专利、集成电路的外观设计、对未公开信息的保护和在契约性许可中对反竞争行为的控制。TRIPS 规定了相应的过渡期安排,对发展中国家提供特殊待

遇。

我国现行知识产权法律体系与 TRIPS 的差距主要在:①我国专利法中的强制许可规定不如 TRIPS 中所规定“未经权利持有人授权的其他使用”合理和详尽。②TRIPS 明确规定给予地理标志法律保护,而我国知识产权法律尚无明确规定,而实际上,地理标志的法律保护问题较为突出。③我国法律尚未有对驰名商标的特别保护的规定,上海制定了著名商标的认定方法的地方性法规,也未对驰名商标的保护作特别规定。④TRIPS 规定对计算机软件应作为版权保护而采取自动保护形式,而我国规定计算机软件须向软件登记管理机构办理软件著作权登记,著作权人才有权提出软件权利纠纷行政处理或诉讼,但对外国软件著作权人给予不履行登记手续的待遇。⑤TRIPS 把集成电路纳入保护范围,但我国法律对集成电路布图设计的保护还没有专门的立法,只是在著作权法中规定产品设计图纸及其说明可以取得著作权保护,同时在专利法中规定使用新颖可以进行专利申请。⑥TRIPS 对知识产权的执法作了非常详尽的规定,规定了民事和行政程序及救济,临时措施,与边境措施相关的特别要求,刑事程序。我国知识产权法律也规定侵犯知识产权应负民事责任、行政责任和刑事责任。在涉外知识产权的行政保护上,我国还特别制定了《海关知识产权保护条例》,与 TRIPS 的临时措施相接近。按我国专利法和商标法,专利复审委员会和商标评审委员会作为行政执法机关,其作出的终局审查决定,当事人不可以请求司法审查,这与 TRIPS 是不一致的。知识产权的执法在我国一直较弱,曾一度成为影响中美贸易的争执点。在知识产权的执法体系上,我们应尽快予以完善。

(五) 服务贸易总协定与我国外经贸立法比较

服务贸易谈判也是乌拉圭回合的三大新议题之一,并日益成为 WTO 今后谈判的焦点。

服务贸易有别于传统的货物贸易,其涉及的范围极为广泛,服务贸易谈判的加入,使得WTO谈判的空间大为拓展,也使得WTO的规则体系变得越为庞大。

WTO服务贸易总协定(GATS)为国际服务贸易制定了基本的法律框架。GATS首先规定了国际服务贸易的4种形式,即跨境提供、国外消费、商业存在和自然人存在。其次规定了国际服务贸易的一般责任与纪律,如最惠国待遇原则、透明度原则、发展中国家的更多参与、市场准入、国民待遇原则和逐步自由化原则。一般认为,最惠国待遇原则和透明度原则是强制性的规定,而市场准入和国民待遇原则作为具体承诺义务。最后,GATS还对各成员国的具体承诺和逐步自由化安排作了规定,并附上了已开谈判的服务贸易相关议题附件,如自然人流动附件,空运服务附件,金融服务附件,电信服务附件,海运服务附件和基础电信谈判附件。实际上,这一部分内容一直在不断扩充和更新中,因为各成员国就服务贸易新议题在不断地谈判,并相继达成新的协议。

我国国际服务贸易立法和GATS的差距在于:①国民待遇原则受较多限制。国民待遇虽只作为具体承诺义务,没有作为强制性义务实施。但在我国加入WTO的双边谈判中,肯定会遇到此类问题,对此,目前的状况可能会遇到挑战。例如,对国民待遇的限制上体现为:外资金融机构的经营业务范围,服务对象,开设分支机构的条件等,都没有享受内资金融机构的同等待遇,即使是已允许经营人民币业务的机构,其同样受到经营区域和服务对象的限制。②市场准入的限制。外资金融机构的设立受到严格限制,只允许在国家制定的城市设立。保险业也只限定在人寿险的开放上。证券业还未允许外资证券公司进入经营。商业零售业已允许外资进入,批发业还未允许外资经营。基础电信的开放还未试点。内河和沿海运输还未允许外资运输机构经营。民用航空业也未开放。广告业已经开放,但展览业

尚未试点。旅游业已允许外资进入,但导游人员未允许外国人从业。法律服务和会计服务等专业服务虽已试点开放,但仍受到严格限制。上述状况与WTO成员国目前要求是有一定差距的。③透明度问题。与我国的外资政策法律一样,服务贸易也存在着内部文件较多,执行尺度弹性较大的问题。这与GATS要求成员国政府必须公开所有有关法律法规的要求有差距。

(六) WTO 最新议题与我国外经贸立法比较

WTO成立3年以来,在推动世界贸易的自由化方面起了巨大的作用。WTO一改以往GATT的形象,在组织新议题的谈判上,建立极为有效的机制。所以,WTO成立3年来,不仅成果不断涌现,而且还在不断推进新的谈判。

WTO成立以来,作出的最为卓著的贡献是达成了3项协议。第一项是1996年12月达成的关于信息技术产品协议,按此协议,到2000年将分4个阶段将信息技术产品的进口关税降为零。第二项是1997年2月达成的全球基础电信协议。按此协议,基础电信部门将开始自由化进程。第三项是1997年12月的全球金融服务贸易协定。此协定将于1999年3月1日生效。按此协议,允许外国公司在国内建立金融服务机构并享受与国内公司同等的进入市场的权利,允许外国资本在本国的金融服务业投资项目所占比例超过50%。这将对全球的金融服务业带来全新的变革。

我国只在第一项协议上签了字。但我国加入WTO只是时间早晚问题,逐步推进我国电信业、金融业的开放是大势所趋。我国的电信几乎没有向外资开放,电信业一直是国家垄断的产业。金融业的开放,如前所述,也是极为有限的。这与协议的要求有很大差距。

1996年12月9~13日,WTO在新加坡召开了WTO成立以来的首届部长会议。这次会
(下转第37页)