

# WTO 体制下的贸易政策透明研究

张军旗

(上海财经大学 法学院, 上海 200433)

**摘要:** 贸易政策透明是 WTO 多边贸易体制的一项基本原则。本文论述了保持贸易政策透明对于多边贸易体制的重要价值, 评述了各种透明程度, 分析了成员在履行透明义务方面存在严重问题的原因, 并就透明程序的改进及促进成员遵守透明义务提出了建议。最后, 文章评析了中国在入世议定书所承担的透明义务。

**关键词:** WTO; 透明原则; 透明程序; 监督

**中图分类号:** F740 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-9952(2002)11-0066-06

透明原则是 WTO 多边贸易体制的一项基本原则。学者们在讨论 WTO 的基本原则时都会将其列为其中, 但很少对透明原则及透明程序作较为深入的研究。而 WTO 的实践显示, 各成员在履行透明义务方面存在着严重问题。如何认识和解决这些问题, 值得我们认真研究。首先, 本文论述透明原则对于多边贸易体制的价值, 其次, 详尽论证各种透明程序的要求及其特点, 再次, 分析透明义务在履行方面所存在的严重问题及其原因, 并提出改进的建议, 最后, 讨论中国承担的透明义务及如何适应 WTO 的透明要求的问题。

## 一、贸易政策透明对于多边贸易体制的价值

立法、决策及其实施过程中的透明度是民主制度的精华之一, 因为只有保持决策及其执行的透明, 才能保证社会成员获取足够的信息资料以便于参与对社会的管理, 也才能使社会成员更好地遵守政策法律, 同时能够提高社会成员在参与社会生活和进行经营活动中的安全性和效率。无论在国内社会还是国际社会都是如此。在 WTO 体制中, 保持贸易政策透明成为一项基本原则, 它对于多边贸易体制的重要价值具体体现在以下方面。

### (一) 透明原则适应了经济生活对政策法规的可预见性和稳定性的要求

政策法规的可预见性和稳定性是市场活动和自由竞争的一项基本要求和必不可少的前提条件。国际经济交往、交易过程复杂, 而各国法律规则不同, 导致国际经济交往往往有很大的风险, 政策法规的可预见性和稳定性就显得尤为重要。国际贸易的实践证明, 贸易政策的不透明不仅增加了国际贸易的风险, 更严重的是, 它成为一些国家实施贸易保护主义的手段。一国内部或少数国家之间的“暗箱操作”往往会改变竞争条件, 扭曲正常的国际贸易关系。

### (二) 保持贸易政策透明是监督各成员贸易政策的基本手段

保持贸易政策透明使得各成员的贸易政策被置于国际社会的监控之下, 这种监控形成的压

收稿日期: 2002-07-09

作者简介: 张军旗(1967—), 男, 陕西蒲城人, 上海财经大学法学院副教授, 法学博士。

力制约了成员政府的行为,有利于防止歧视性的行为出现,也有利于及时发现违反义务的行为。在由透明程序、贸易政策审议机制、行政机构的一般审查程序和争端解决机制组成的 WTO 监督机制中,透明程序处于一种基础性地位,它可为其他监督程序发挥作用提供条件。

在阐述透明原则的意义时,有一种颇为流行的观点,即认为规定透明原则的目的在于防止缔约方或成员之间进行不公开的贸易,从而造成歧视的存在。<sup>①</sup>从上述分析可以看出,透明原则的价值和意义远不限于此。

## 二、透明程序

透明程序经过了从 GATT 到 WTO 的发展和演变。GATT1947 所规定的透明程序主要是公布和通知。在经过东京回合和乌拉圭回合的发展后,透明程序大为丰富,已经形成了比较完善的透明程序体系。

(一)公布(publication)。GATT1994 第 10 条、GATs 第 3 条和 TRIPs 第 63 条分别是货物贸易领域、服务贸易领域和知识产权领域透明义务和透明程序的核心条款。这三条规定,与各该协议有关的法律、规章、普遍适用的司法判例与行政裁决及国际协议都必须公布。

同时,上述三个透明条款规定了透明义务在原则上相同的例外,即并不要求各成员披露那些会妨碍法律执行,或违反公共利益,或会损害公私企业合法商业利益的机密资料。应该说,这些规定是笼统的,对于哪些内容符合上述机密要求,只能结合具体情况去分析。实践中,这可能会引起成员之间的争议,也可能多少会对透明义务的履行产生一些消极影响。

(二)通知(notification)。WTO 各协议规定的通知条款遍布于 WTO 各协议。据统计,在整个 WTO 多边协议中,有关货物贸易的通知要求达 175 项,加上服务贸易和知识产权领域,共计 215 项通知义务。<sup>②</sup>这些条款要求成员在事先或事后必须将其所采取的贸易措施通知 WTO 秘书处,或相关的理事会或委员会,或其他成员。

乌拉圭回合《关于通知程序的决定》规定建立一个“通知登记中心”,由秘书处负责,其职能是:接受各成员的通知;每年告知每一成员下年必须履行的定期通知义务;就成员尚未履行的通知义务提请其注意。任何有资格的成员可以请求其提供某成员所作通知的信息。

作为实现透明的方式,通知与公布有两点显著区别。首先,公布的内容一般主要是成员所制定和实施的比较重大的政策法规,它们往往有普遍和较长期的适用性和较大的稳定性,而通知涉及的多是政府机构所制定的适用时限较短的具体贸易措施,或者只是某一特定政策的实施状况。当然,这一区别只是相对的,并非总能截然分开。其次,与前一种区别相对应,公布义务的对象不是特定的,各成员只要在特定官方刊物上将有关政策法规予以公开即可,而通知是有特定对象的,成员须根据 WTO 各协议的具体要求,向相关理事会,或相关的委员会,或秘书处,或其他成员做出个别通知。通知对象的特定化有助于确保在相关事项上有重大利害关系的成员能够及时、可靠地获知一成员所采取的政策或措施,也有利于各机构对成员贸易政策的监测。因为,通知事项多具有较短的时效性,需要 WTO 的有关机构和有重大利害关系的成员及时做出反应。进行特定化的通知正是为这种反应提供条件。

(三)报告(reporting)。WTO 各协议中还有不少报告条款。如根据《解释 GATT 第 24 条的谅解》,关税同盟和自由贸易区的代表应定期向货物贸易理事会报告相关协议运作的情况;如这些协议有任何重大变化或发展,也应在这些变化或发展发生时做出报告。第 11 条贸易政策审议机制(TPRM)协议则要求各成员定期报告其贸易政策和做法。相对于通知和公布来说,报告往往多用于一成员在某一阶段或某一专题上的贸易政策的综合性通报(当然,这也是一种相对的区别)。报告也是一种有特定对象的透明方式,但只针对有关的组织机构,有别于公布程序的无特定对象和通知程序的多种特定对象。

(四)贸易政策查询和设立咨询点。1979年东京回合《关于通知、协商、争端解决和监管的谅解》要求,一成员应其他成员的请求,应及时向其他成员提供有关的政策和法规。乌拉圭回合一些协议如 TRIPs(第63条第3款)也对此作了要求。不少协议(例如 GATs 第3条,《贸易的技术壁垒协议》第10条)还规定每一成员应为此建立一个或多个查询点,以答复其他成员的问询。查询点的设立无疑是为贸易政策查询提供了一个制度上的保障和便利。

(五)反向通知(counter-notification)。“反向通知”程序始于东京回合各守则的实践,它是指一参加方如发现或认为另一参加方存在应通知而未通知的政策法规或措施,它可以请求后者作出通知或自己直接向有关的理事会或委员会就此等情况作出通知。不过,这种程序在东京回合各守则中为数较少,在 WTO 各协议中则大大增加。如 GATs、《保障措施协定》、《解释 GATT1994 第17条的谅解》和《进口许可证协议》中都有此等条款。

反向通知程序本身并不含有透明义务,而只是对不履行通知义务情况的一种补救措施,是给予成员在双边监督的基础上对不履行通知义务的行为进行“检举”的权利。虽然反向通知这种方式有些滞后,但由此发现问题并进一步解决问题,至少对后来的经营者有重要意义,所以也不失为一种“亡羊补牢”的办法。

(六)政策透明的时限。透明的时限,是指一项贸易政策需要在一个什么时限上予以公布、通知或报告。透明的时限并不是一个独立的透明程序,只是因为它有特别的重要性,所以在此专门加以说明。

绝大多数情况下,在成员方国内对某一政策的决策程序结束或该政策生效之前,该成员没有作出通知或进行公布的义务。但这种做法的重要影响是其他成员事先无法对之施加影响,这客观上限制了国际监督的作用,往往使保护性政策得以出台,最后只能借助于争端解决程序予以处理。当然,这也可能是许多成员期望的,他们不希望有关政策尚处于制定阶段就受到其他成员的干预。但在 WTO 的一些协议中则明确规定了特别的透明时限要求,如《实行动植物检疫措施的协议》和《贸易的技术壁垒协议》均规定,各成员应在有关法规公布和生效之间留出一段合理时间,以便出口成员的生产商特别是发展中国家成员的生产商有时间使其产品或生产方法适应进口成员的要求。<sup>③</sup>《原产地规则协议》也有类似规定。前两个协议还规定,当不存在有关国际标准、准则或建议,或一项拟订中的动植物检疫规章及技术标准与国际标准、指南或建议的内容有重大不同,而这项法规可能对其他成员的贸易产生重大影响时,拟采取这一规章的成员应该在早期阶段作出通知,使有利益的成员能够知悉拟订的特定规章,并且,应无歧视地给予其他成员合理的时期作出书面意见,根据请求讨论这些意见,并考虑这些书面意见和讨论的结果。

这种事先透明的要求使得国际社会有了参与和影响一成员方国内决策程序的机会。从监督的角度来说,这是一种事前监督,显然更高一筹,有利于预防保护主义规章的出现和对保护主义规章作及时纠正。上述诸协议之所以提出事先透明的要求,是因为,这几类措施不仅影响有关产品的贸易流量,更重要的是,出口成员需要一个相对较长的时间来适应进口成员的技术要求,因此,直接影响到产品的生产过程和生产方法,势必会对出口成员产生更大、更深入的影响,所以需要对这些国内规则的透明度提出更高的要求。

### 三、透明义务的履行及对透明程序的改进

#### (一)对透明义务履行状况的审查

GATT 早期,贸易保护主要靠关税手段,而关税措施透明度比较高。随着关税的大幅度降低,关税对发达国家的保护作用变得非常有限,这样,发达国家就大力强化非关税措施。非关税措施壁垒的一个重要特征就是它的透明度往往很低。不透明的问题一度非常突出。

WTO 建立后,尽管透明程序有很大程度的完善,但透明义务的履行情况仍然并不令人乐

观。一般来说,针对基本和重大政策法规的透明义务都能得到较好的履行,但在通知义务的履行上,问题就比较严重。所以乌拉圭回合把对通知义务的审查作为一个重点。

乌拉圭回合《关于通知程序的决定》规定,由货物贸易理事会在WTO协定生效后马上建立工作组,对WTO协定附件1A各协议即货物贸易领域中通知义务的履行进行彻底审查。审查的目的是在可行的最大程度上简化、规范和巩固这些义务,并促进对这些义务的遵守。<sup>①</sup>

1996年10月,根据上述《决定》设立的工作组向货物贸易理事会提交了报告。报告指出:“很清楚的是,对这些义务的遵守率差别很大,极少有超过50%的。”<sup>②</sup>可见,货物贸易领域透明义务的履行存在着相当严重的问题。

## (二)影响透明义务履行的原因

工作组的报告分析了WTO建立之初货物贸易领域通知义务遵守程序如此之低的一些影响因素,诸如WTO协议生效初期,有关通知的任务量大,成员负担较重;各成员为满足通知要求而在国内建立相应的制度还需要一定的时间;一些成员在日内瓦没有常驻使团,影响了信息的沟通;不发达国家有技术上的困难,等等。<sup>③</sup>但可以看出,主要是一些技术上的或暂时的原因。实际上,就整个透明义务来说,透明义务履行状况不佳,除了上述原因外,主要还有以下方面的原因。

1. 主观原因。GATT和WTO的历史表明,各成员在国内贸易保护势力的压力下,为了保护本国一些行业的目的,往往有意使其有关政策法规及措施处于隐蔽、不透明的状态。如“灰色区”措施一般是由政府贸易部门之间以书函往来或其他私下磋商方式约定的。有些是双方企业私下约定,但一般事先都是为政府所“诱使、容忍、支持或决定”的,避开了立法的民主程序,就是为了不为人所知。<sup>④</sup>

2. 有些透明义务本身不明确。在一些情况下,究竟哪些政策法规须保持透明并不明确。有些透明义务的实际内容需借助于当事成员的判断。如《与贸易有关的投资措施协议》第5条第1款规定:“各成员应向货物贸易理事会通知它正在适用的、不符合本协议规定的、所有与贸易有关的投资措施。”这里,投资措施是否“不符合本协议的规定”,是由各成员自己来判断的。加之,TRIMs协议本身就存有許多未定因素或含糊之处,各成员这种判断的弹性就更大了。这样,实施起来自然会有一定出入。

3. 透明制度固有的缺陷。无论WTO协议的透明程序规定得多么详尽和缜密,但当成员政府不公开它制定和实施的新政策时,其他成员往往是难知悉的,常常是经营者在其经营活动中实际遇到这些政策法规时,才能被发现。

## (三)透明程序的改进和对透明义务监督的加强

工作组的报告提出了一些在货物贸易领域改进通知程序和促进遵守通知义务的建议,概括起来主要有:(1)每个成员应建立一个中心机构,负责协调各该成员在其国内各个领域和各部门中需要进行的透明通知。(2)货物贸易理事会制定有关准则以帮助各委员会管理透明通知制度。这些准则应包括各委员会定期审查它们所使用的问卷或固定格式,在每次会议前就每一成员的通知情况作经常性提示,以及定期公开对透明通知义务的遵守情况。(3)通知格式的调整需要熟知各该协议性质和目标及了解现有的格式谈判背景的技术专家,所以建议由拥有专门技术专家的各委员会负责改进。(4)对发展中国家尤其是最不发达国家以多种形式进行广泛的、经过仔细研究的技术协助。(5)由部长会议或总理事会考虑建立一个机构,授权其就WTO各协议中所有透明通知义务进行审查。<sup>⑤</sup>

总的来说,这些建议是积极的,而且具有很大程度的可行性。如果这些建议得以实施,应该说,透明程序本身就已经相当完善了,对透明程序本身继续改进的余地已经不大。因此,应主要通过加强对透明义务履行情况的审查来促进透明义务的履行。

1. 要充分重视和发挥各多边贸易协议和复边贸易协议中所设委员会在监督和促进透明义务履行方面的作用。因为各成员的大多数通知和报告都是直接向各委员会作出的,尤其是各委

委员会具有各相关领域的专业特长,最有条件对成员履行相关领域透明义务在数量和质量方面进行全面检查。

2. 如工作组所建议的,将类似于 1996 年工作组的审查扩展到 WTO 所有通知义务。同时,审查应不限于形式和数量方面,还要注意检查履行透明义务的质量,并对此作出专门报告。

3. 各成员应加强其在其他成员境内的驻外使领馆通过合法渠道收集信息的功能,对驻在国的贸易政策和立法动态保持密切关注,以便及时发现问题。同时,应注意与在国际市场上从事经营活动的本国企业保持密切联系,以收集其他成员的有关政策法规信息。在此基础上再辅之以查询、“反向通知”及在审议会议上讨论等方式,必能收到更好的监督效果。

#### 四、贸易政策透明与中国

自从 1996 年中国申请“复关”以来,透明度问题一直是“复关”、“入世”谈判中的焦点问题之一。原因是,长期以来中国推行计划经济体制,国家习惯于以计划、命令的方式管理经济,立法程序和执行程序透明度不高,尤其在管理对外贸易过程中广泛发挥作用的行政机关的内部文件,透明度往往很低。这与法治建设的要求不符,也与 WTO 协议的要求不符。也正是因为如此,透明度问题在谈判中受到其他成员特别关注,也成为中国入世谈判的一个焦点。

中国加入 WTO 的议定书第 2 条(贸易制度的实施)(C)项对中国所承担的透明义务作了专门规定。<sup>⑨</sup>

1. 按照该项的规定,中国承诺只执行已公布的、且其他 WTO 成员、个人和企业可容易获得的有关或影响货物贸易、服务贸易、TRIPS 或外汇管制的法律、法规及其他措施。此外,在所有这些法律法规及措施实施或执行前,应请求,中国应使 WTO 各成员可获得此类措施。在紧急情况下,应使法律法规及其他措施最迟在实施或执行之时可获得。

2. 中国应设立或指定一官方刊物,用于公布所有有关或影响货物贸易、服务贸易、TRIPS 或外汇管制的法律法规及其他措施。法律法规或其他措施在该刊物上公布之后,实施之前中国应提供一段可向有关主管机关提出意见的合理时间,但涉及国家安全的法律法规及其他措施、确定外汇汇率或货币政策的特定措施以及一旦公布则会妨碍法律实施的其他措施除外。中国应定期出版该刊物,并使个人和企业可容易获得各期该刊物。

这一规定相对于 WTO 协议对其他成员的一般要求来说,要求要高一些,因为一般要求中并没有要求成员在法律法规及其他措施实施前提供一段供其他成员提出意见的时间。

3. 中国应设立或指定一咨询点。在咨询点应任何个人、企业或 WTO 成员的请求,可获得根据本议定书第 2 条(C)项第 1 款要求予以公布的所有信息。对此类提供信息请求的答复一般应在收到请求后 30 天内作出。在例外情况下,可在收到请求后 45 天内作出答复。延迟的通知及其原因应以书面形式向有关当事人提供。向 WTO 成员作出的答复应全面,并应代表中国政府的权威观点。另外,应向个人和企业提供准确和可靠的信息。

入世谈判过程中,一些成员曾提出在中国每一个省都应设立一个咨询点。实际上,只设立一个咨询点有其明显的优点,即能够使其他成员及其企业和个人所获得的有关法律法规的信息更具统一性;每省都建立一个咨询点,不可避免地会出现相互抵触、相互矛盾的情况。

另外,这一规定明确了个人和企业查询法律法规及其他措施的请求权,而这一点在 GATT 及 WTO 的一般规定中并不明确。在以后对多边贸易协议的完善中,应当将个人和企业的请求权作为一项普遍义务赋予 WTO 所有成员。这样对中国也更公平些。

需要说明的是,中国政府加入议定书第 2 条(C)项中的承诺只是关于透明义务的一般性规定,但并不是其透明义务的全部。加入议定书其他条款中的通知和报告条款及 WTO 协议中的大量有关通知和报告的义务,也是中国政府必须履行的。实践中,由于未履行透明义务而发生贸

易争端大多数都是因为未履行通知义务而产生的。

从我国关于透明度的现行制度来看,对于宪法规定的法的规范形式即法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章的公布是有法律保障的。《中华人民共和国立法法》对这些规范形式的公布作了明确要求,并且规定了公布的载体形式及标准文本。<sup>⑩</sup>但行政机关制定的行政法规和行政规章以外的“其他规范性文件”,却没有被纳入《立法法》中。这些其他规范性文件数量庞大,制定的主体广泛(上到国务院,下至乡镇人民政府),在行政管理过程中发挥着广泛作用。实践中也正是这一类规范透明度最差,往往只是内部传达或通知,公开程度很低。这种现状显然与 WTO 协议的要求不符,需要以新的立法(如行政程序法)为其他规范性文件的公布提供法律保障。

**注释:**

- ①参见伯纳德·霍克曼、迈克尔·考斯泰基:《世界贸易体制的政治经济学》,法律出版社 1999 年第 1 版,第 37 页。汪尧田、周汉民主编:《关税与贸易总协定总论》,对外经济贸易出版社 1992 年第 1 版,第 35 页。曹建明、贺小勇著:《世界贸易组织》,法律出版社 1999 年 9 月第 1 版,第 95 页。
- ②⑦赵维田著:《世贸组织的法律制度》,吉林人民出版社 2000 年第 1 版,第 136 页、第 229 页。
- ③《适用动植物检疫措施的协议》附件 B“动植物检疫规章的透明度”第 2 段;《贸易的技术壁垒协议》,第 2 条第 12 款。
- ④“Decision on Notification Procedures”,Part III. Review of Notification Obligations and Procedures.
- ⑤⑥⑧WTO Doc., Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures (G/L/112, 7 October, 1996).
- ⑨世界贸易组织:《中华人民共和国加入的议定书》。
- ⑩详见《中华人民共和国立法法》第 52 条、第 62 条、第 69 条、第 70 条和第 77 条。

**参考文献:**

- [1]世界贸易组织. 中国加入世界贸易组织法律文件[Z]. 北京:法律出版社. 2002.
- [2]GATT. 乌拉圭回合多边贸易谈判结果法律文本[Z]. 北京:法律出版社. 2000.
- [3]WTO. Report of the Working Group on Notification Obligations and Procedures[EB/OL]. <http://www.wto.org/documents/search/2000-05-31>.

## A Study on the Transparency of Trade Policy in the WTO System

ZHANG Jun-qi

(Law Institute, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Transparency of trade policy is a basic principle of the multilateral trade system of WTO. The paper discusses the significant value of keeping transparency of trade policy to the multilateral trade system; comments on the various transparency procedures; analyzes the cause of the existence of serious problems when members of WTO are performing their duties. The paper offers suggestions on improving the transparency procedure and promoting its members to comply with the transparency obligations. Finally, the paper discusses the transparency obligation of China in the agreement to enter into WTO.

**Key words:** WTO; transparency principle; transparency procedure; surveillance