

# 第一章 导 论

加入 WTO，中国方方面面都面临着挑战，其中以政府最为严峻。那么，为什么说加入 WTO 对中国的真正挑战在于政府方面，加入 WTO 对中国政府带来的冲击怎样体现，中国政府如何加快自身的改革和发展，才能应对加入 WTO 所带来的冲击和挑战？这乃是摆在我们面前的一项十分重要的新课题。

## 一、WTO 概述

WTO 即世界贸易组织 (World Trade Organization)，是当今世界上惟一处理国与国之间贸易规则的国际组织，与国际货币基金组织 (IMF)、世界银行三足鼎立，成为当今世界经济秩序中贸易、金融和发展三大领域中维持贸易秩序的主要支柱。由于世界贸易组织从法律上具备健全的国际法人资格，协调管理领域宽，规则严格，并通过贸易政策审议机制、争端解决机制、补贴纪律、可持续发展、服务贸易自由化、知识产权保护和贸易政策、法规的透明度等基本原则，对世界经济贸易的发展产生着重大的影响，就其现有的职能和协调范围而言，已成为名副其实的“经济联合国”<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 郑志海等：《世界贸易组织知识读本》，中国对外经济贸易出版社 1999年版，第 1 页。

### （一）WTO 的产生及发展

世界贸易组织是由关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade，简称 GATT）演变而来。其产生和发展具有丰厚的理论基础和特定的历史背景。大家知道，18 世纪，随着英国等资本主义国家的迅速发展，为适应寻求更多的廉价原料和粮食，以此降低工业制成品的成本，进一步扩大国内外市场，在英国出现了以自由贸易理论为核心的古典政治经济学。其奠基人亚当·斯密在《国富论》中提出了“绝对成本学说”，主张以各国生产成本的绝对差异为基础进行国际专业化分工，并通过自由贸易获得利益。继后，大卫·李嘉图又在此基础上提出了“比较成本学说”，进一步发展了亚当·斯密的自由贸易理论。他认为只要各国之间产品的生产成本存在着相对差异（即“比较成本”差异），就会出现产品价格上的相对差异，从而使各国在不同产品的生产上具有比较优势。各国获得繁荣首先是通过利用其可利用的资源，集中生产所能生产的最佳产品，然后再通过将与其他国家所能生产的最佳产品做交易。所有国家，包括最贫穷的国家都有可利用的资源，如人力的、工业的、自然的和财政的，等等，它们可以利用这些资源，为国内市场或海外市场生产产品、提供服务，可以在这些产品和服务进行交易的过程中获利。一国要想从贸易中获利，不必在所有方面都做得最好。大卫·李嘉图“比较成本学说”为自由贸易政策奠定了最重要的理论基础，同时也促进了当时世界各国贸易的发展。

然而，随着美国等后起资本主义国家工业化进程的加快，以当时英国为世界惟一工业中心为假设的古典政治经济学所倡导的自由贸易理论受到了严峻的挑战。为了彻底摆脱英国的殖民统治，发展本国经济，美国独立后的第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿提出了保护贸易理论，主张对进口工业品和一些奢侈品征

收高关税以保护国内工业和增加财政收入。如 1930 年通过的《斯摩特—霍利关税法》，制定了美国历史上最高的进口税，进口商品的课税水平平均高达 53%，提高税率的商品达 890 件。美国的高关税立即引起欧洲各国的强烈抵制，它们纷纷通过限制性关税对美国进行报复，同时还停付了对美国的战争欠款。这种激烈的关税大战，使欧美各国都付出了沉重代价，世界各国的产品生产大量过剩，国内市场极度萎缩。这场“关税战”加上资本主义制度内在的矛盾，终于在 1929 年爆发了人类历史上最严重的世界性经济危机。这场危机始于美国，随即波及到全欧洲，最后扩大到整个世界。

大危机警示着人们必须重新思考国际贸易的基本取向和基本政策。为此，1944 年，在美国新罕布什尔州的布雷斯顿森林，44 个国家聚会，讨论国际货币金融体系问题，签署了《国际货币基金组织协定》和《国际复兴与开发银行协定》，建立了第二次世界大战后国际金融秩序和国际投资秩序的“布雷斯顿体系”。在布雷斯顿森林会议上，美、英等国设计的计划还包括建立一个“国际贸易组织”（International Trade Organization，简称 ITO），铲除贸易限制和关税壁垒，促进贸易自由化，但因种种原因，未能成功。到 1946 年，新成立的联合国将美国提出的“扩大世界贸易和就业方案”正式拟订为《国际贸易组织宪章草案》印发各国，并邀请包括中国在内的 19 个国家在英国伦敦召开研究成立国际贸易组织问题的会议。1947 年 4 月至 10 月，ITO 筹委会在日内瓦召开会议，23 个国家在双边谈判基础上，签订了 123 项双边关税减让协议，并把这些协议与联合国经社理事会的第二次筹备会议通过的《国际贸易组织宪章草案》中有关商业政策的部分加以合并。为区别于上述双边协议，将合并修改后的协议取名为“关税与贸易总协定”。1947 年 10 月 30 日，23 个国家在日内瓦签订了《关税与贸易总协定》（简称 GATT）。GATT 在其 47 年的历史上，对推动国际贸

易和世界经济新格局的形成发挥了重要作用，主要表现为：促进了国际贸易发展和规模的不断扩大，形成了一整套国际经济贸易的游戏规则，缓和了缔约方之间的贸易摩擦，同时，对维护发展中国家的利益起到了积极作用。发达国家加权平均关税水平从 1947 年的 36% 下降到 4.7%，发展中国家的平均关税水平从 60% 下降到 13%。1993 年 12 月结束的乌拉圭回合谈判又使关税总水平削减了近三分之一。<sup>①</sup> 国际贸易规模从 1950 年的 607 亿美元，增加到 1995 年的 43700 亿美元，增长了近 72 倍。

由于 GATT 从产生之日起就是作为拟成立而未能成立起来的“国际贸易组织”的临时性条约，因此，它的先天不足。随着世界经济、科技的迅猛发展，GATT 的局限性日益显露出来。一是 GATT 的法律地位不明确。GATT 没有自己的组织基础，仅是一个政府间的行政性协议。尽管 GATT 已经成为一个事实上的国际组织，但没有自己的“宪法”。GATT 以其本身的资格不能构成国际关系中的法律主体。二是 GATT 的法律责任不明晰。尽管 GATT 从一开始就是一种多边贸易的制度安排，其规则对于所有缔约方都适用，但在 GATT 与各国国内法的关系上实行的却是“在不违背国内现行立法的最大限度内临时适用总协定的第二部分”，如关于国民待遇、取消数量限制等规定，在运作机制和执行规则上无法与各国的国内法相衔接，一些不能完全遵守“第二部分”国家在制定经贸政策时，常常偏离 GATT 的基本义务。对此，GATT 既不能指责其非法，又不能承认它是合法，处于一种尴尬的境地。同时，GATT 虽然经过几十年的修改补充，但仍有许多相互不衔接和矛盾之处，其中又有许多仅作为“原则”、“例外”，缺乏明确界定，因而被人们认为是“软法律文件”，由此往

国家经贸委培训司等：《WTO 知识简明读本》，国家行政学院出版社 2000 年版，第 30 页。

往造成 GATT 对缔约方在援引例外条款时“违规”而无能为力。三是 GATT 无法适应迅速发展的国际贸易。GATT 是一个国际货物贸易的协定，其管辖的对象是各国间进出口的商品，其主要的手段和途径是降低关税和清除非关税壁垒。随着世界经济迅速发展，尤其是发达国家的产业结构发生的根本性变化，第三产业（服务业）在发达国家已成为主导产业，在国民经济中所占份额已大大高于第二产业（制造业）跨国间的服务贸易成为越来越多国家的主要贸易形式，而这种跨国界服务贸易已不是用关税的调整所能进行调整和管理的，需要形成各国政府所认可的新的全球性服务贸易的管理方式和协调机制。与此同时，随着跨国公司的大规模跨国经营，国际投资空间扩大，特别是新的科技革命的兴起，知识产权的保护问题也日益突出。对于这些新变化，GATT 已明显力不从心。四是 GATT 缺乏强有力的国际贸易争端解决机制。GATT 的争端解决机制采取的是完全协商一致的原则，即决定对某个违反规则的成员采取措施必须征得所有缔约方的同意，只要一方不同意争端解决专家小组的仲裁结果，则无法付诸实施。这种近乎苛刻的原则，使该机制近乎虚设，对一些贸易大国在争端解决过程中采取实用主义、利己主义、践踏多边贸易规则的行为显得无可奈何。因此，GATT 很难在公正、客观的基础上对缔约方之间的贸易争端作出裁决。同时，GATT 争端解决机制本身也存在专家小组权限较小、争端解决过程漫长、监督不力等问题，极大地降低了可操作性，削弱了其约束效力和权威性。

正是由于 GATT 上述局限性的难以克服，尤其是 GATT 作为协调国际贸易关系的国际经济法在法律上的种种漏洞和问题，不仅需要法律条款上更新完善，更需要从具有完整国际法主体意义的国际经济组织的构架上改革和完善。因此，WTO 取代 GATT，就成为历史发展的必然。

1986 年 9 月，GATT 开始第八轮谈判——乌拉圭回合。乌拉圭

回合前后长达七年半，几乎是原定时间的两倍。乌拉圭回合带来了自第二次世界大战后 GATT 建立以来对世界贸易体制最大规模的改革。在最初的 15 项议题中，并没有多边贸易体制的完善问题，仅成立了一个关于修改和完善 GATT 体制职能的谈判小组。1990 年初，时任欧洲联盟轮值主席国的意大利首先提出了建立多边贸易组织的倡议，同年 7 月，欧洲联盟以成员国名义向乌拉圭回合体制职能谈判小组提出这一倡议，得到了加拿大、美国的支持。1990 年 12 月乌拉圭回合布鲁塞尔部长会议正式作出决定，责成体制职能小组负责“多边贸易组织协议”的谈判起草工作。1991 年 12 月底，体制谈判小组拿出了协议草案，并成为乌拉圭回合最终协议草案的一个有机组成部分。1993 年 11 月乌拉圭回合谈判结束之前，各方原则上形成了“建立多边贸易组织协议”，并将“多边贸易组织”易名为“世界贸易组织”（WTO）。1994 年 4 月 15 日，来自 125 个参加方中大部分国家的部长在摩洛哥的马拉喀什召开的 GATT 部长会议上，签署了乌拉圭回合“一揽子协议”，并定于 1995 年 1 月 1 日生效。根据其中《建立世界贸易组织协议》的规定，1994 年 12 月 8 日，世界贸易组织（WTO）于 1995 年 1 月 1 日正式生效运转。1995 年 1 月 13 日，世界贸易组织（WTO）举行成立大会，替代 1947 年诞生的 GATT，GATT 与 WTO 在 1995 年共存一年。1996 年 1 月 1 日，世界贸易组织（WTO）完全取代关税与贸易总协定（GATT）。至此，50 年前人们提出的建立国际贸易组织（ITO）的构想终于得以实现。

## （二）WTO 的性质、职能及组织体系

### 1. WTO 的性质、宗旨

一个国际组织所具有的国际法地位以及在国际关系中所发挥的功能作用，是由该组织的性质所决定的。GATT 的种种缺陷，集中到一点就是它不是一个具有完整意义的国际经济组织，不具

有完整的国际法主体地位。而 WTO 则不同，它不仅具有上述特征，而且还具有独立参加国际关系和直接承受国际法定权利义务的能力。具体来说，WTO 具有这样几个特性：一是协调性。WTO 是当今世界上所有愿意成为其成员、WTO 组织又能够接纳其为成员的国家和单独关税区共同组成的组织，它是所有成员国（地区）间的协调者，而不是凌驾于成员国（地区）之上的主宰者。二是 WTO 的成员具有国际法的主体资格。作为一个国际性组织，WTO 的主体成员是主权国家。同时，为了促进世界贸易的更广泛发展，WTO 接纳了一批单独关税地区的加入，并将欧洲联盟作为一个整体加入 WTO。观察员是主权国家和单独关税地区，这些观察员绝大多数都正在申请加入 WTO。WTO 的官员和各成员的代表在履行 WTO 有关职责时享有必要的特权和豁免权，同时各成员国（地区）也应履行向 WTO 交纳会费的义务。三是 WTO 对所有成员实行主权平等的原则。有人认为“WTO 是富人俱乐部”，其实是片面的。WTO 的协议协定不仅考虑了发达国家的利益和要求，同时也考虑了发展中国家的利益和要求。由此可见，WTO 是符合其所有成员主权平等这一最基本原则的。

WTO 的宗旨是：（1）提高生活水平，保证充分就业，大幅度稳步提高其实际收入水平和有效需求；（2）扩大货物和服务的生产和贸易；（3）遵照可持续发展的目标和不同经济发展水平国家各自的需要，最佳地使用世界资源，保护和维护环境，并在不同经济发展水平下采取各自需要的方式，加强各自相应的措施；（4）积极努力以确保发展中国家，尤其是最不发达国家，在国际贸易增长中获得与其经济发展需要相适应的份额；（5）通过签订旨在大幅度削减关税和其他贸易壁垒，取消歧视性待遇的互惠互利的议定书，以促使上述目标的实现。

从以上两个方面可以清楚地了解到 WTO 作为正式的国际贸易组织、健全的国际法人资格的国际经济组织的本质属性，而这

些正是 WTO 对 GATT 的重大发展和进步。

## 2. WTO 的基本职能

从对一国经济社会的作用而言，WTO 的基本职能概括起来是：制定规则，开放市场，解决争端。

制定规则是 WTO 的一项最基本的职能。随着经济全球化的发展，各国的经济利益越来越与全球的经济利益联结在一起。为了保证全球经济的稳定，在承认别国利益的同时保护本国的利益，需要有一套能为世界各国都认同并共同遵守的游戏规则及协调机制，以便将本国的特殊利益融入到国际贸易规则之中，使之成为受国际法所保护的利益；同时也通过参与规则制定的谈判，防止它国在规则制定中对本国利益的损害。可以预测，随着信息技术、知识经济的快速发展，在 21 世纪，WTO 将制定出更多的规范或新经济行为的新规则。而各国之间的经济利益的争夺的重要表现形式，既不是通过战争的手段，又不是通过双边的“私了”手段，而是在 WTO 规则制定的谈判过程中。

WTO 的第二项基本职能是开放市场。现代经济区别于以往任何时代的一个鲜明的特征就是高度的开放性，经济贸易的领域已远远突破了一国的领土范围，在全球范围内实现大流通、大循环。而 WTO 正是为了促进这种大流通、大循环。因此，WTO 将促进成员国和地区间相互全面开放市场作为自身的主要职能。半个世纪以来，GATT 和 WTO 绵延不断的谈判就是为了降低各国的关税和消除非关税壁垒，降低各国市场准入的门槛来促进各国市场的全面开放，进而使全球达到一种均衡的、完全意义的市场开放。在关税方面，GATT 和 WTO 50 年来的 8 轮谈判使发达国家平均关税水平从 1948 年的 40% 降低到 3.8%，同期发展中国家由 50% 降低到 14%。在非关税措施方面，WTO 提出了一系列要求，以促进贸易向公开、开放的方向发展。在服务贸易领域，市场开放主要体现为逐步自由化的义务，各成员根据其发展水平，逐步

降低和取消对外国服务业主进入自身市场的贸易壁垒。

解决争端是 WTO 的第三项基本职能。由于各国的经济发展水平及各国自身利益的不同，WTO 的 140 多个国家和地区在经济贸易中必然会产生各种各样的贸易纠纷。在以往的贸易争端解决过程中，或是恃强凌弱，或是互开贸易战，更有甚者升级为战争冲突。而 WTO 的重大贡献就在于形成了一套统一的、具有权威性的国际贸易争端解决机制，以对各种违规行为进行及时的遏制和纠正。从这个角度讲，WTO 的争端解决机制是整个 WTO 体制得以维系的“安全卫士”。对于各国政府而言，这种机制是一把“双刃剑”。当本国的经济利益受到侵害时，可以充分利用这套机制来维护自身的利益；而别国也可利用这套机制来反诉他国的贸易行为，并对其制裁。深入研究并充分运用这套争端解决机制，是研究 WTO 的一个重点问题。

### 3. WTO 的组织体系

根据“基本法”WTO 形成了包括四个层次和一个日常办事机构的严密组织体系：

第一个层次：最高权力机构——部长级会议

部长级会议是 WTO 的最高权力机构，由所有成员国主管外贸的部长、副部长级官员或其全权代表组成，至少每两年举行一次。部长级会议拥有广泛的权力，主要是：（1）立法权。只有部长级会议才有权对其协定、协议作出修改和权威性解释，可以就任何多边贸易协议所涉及的所有问题作出决定。（2）准司法权。对其成员之间所发生的争议及其贸易政策是否与 WTO 相一致等问题作出裁决。（3）豁免某个成员在特定情况下的义务。（4）批准非 WTO 成员国所提出的取得 WTO 观察员资格和成为 WTO 正式成员的申请。

第二个层次：三种形式的总理事会

在部长级会议休会期间，由全体成员代表组成的总理事会代

行部长级会议职能。总理事会有三种形式：总理事会，争端解决机构，贸易政策审议机构。这三个机构实际上是一个，它们都是总理事会，只不过根据不同的职权范围召开会议而已，三个机构都是由全体 WTO 成员组成，向部长级会议报告。总理事会可以自行拟订议事规则及议程，随时召开会议以履行其解决贸易争端和审议各成员贸易政策的职责。

第三个层次：负责贸易每个方面领域的理事会及其他

在总理事会之下，设置了货物贸易理事会、服务贸易理事会和与贸易有关的知识产权理事会，这三个理事会分别处理各贸易领域协议或协定的工作。理事会由所有成员代表组成。除此之外，总理事会下还设有六个管理范围小一些的“委员会”，它们仍由 WTO 全体成员组成。另外，还有两个直接隶属于总理事会的负责多边协议的机构。

第四个层次：各专门委员会

部长级会议下设专门委员会，以处理特定的贸易及其他有关事宜。目前，已成立贸易与发展委员会，国际收支限制委员会，预算、财务与行政委员会，贸易与环境委员会等十多个专门委员会。

日常办事机构：秘书处

WTO 成立了由一名总干事及几名副总干事领导的“世界贸易组织秘书处”。秘书处设在瑞士日内瓦，大约有 500 人。总干事由部长会议任命，履行部长会议所赋予的工作职责。秘书处的主要工作职责：为 WTO 的代表机构进行谈判和执行协议提供行政和技术支持；为发展中国家，特别是最不发达国家提供技术援助；对贸易实绩和贸易改革进行分析；在涉及 WTO 规则和先例解释的贸易争端解决中，由法律雇员提供帮助；处理新成员申请的加入谈判，为准备加入国家提供咨询。秘书处下设总干事办公室和 24 个“司”，负责处理各方面的日常事务。

### (三) WTO 法律体系及基本特征

#### 1. WTO 法律体系框架

WTO 继承了自 1947 年 GATT 形成以来近 50 年在 GATT 框架下产生的各种双边、多边协议，并在持续 7 年的乌拉圭回合的反复谈判基础上形成了内容广泛的《WTO 协议》，从而构成了 WTO 的法律文本体系。WTO 的法律文本十分冗长，60 个协议、附件、决定和谅解。其基本内容大致可分为三大部分：第一部分是基本协议，用以确立内容广泛的基本原则，包括：建立 WTO 协议、GATT1994、服务贸易总协定（GATS）、与贸易有关的知识产权协议（TRIPS 协议）、关于争端解决规则与程序的谅解（DSU）、贸易政策审议机制（TPRM）第二部分是基本协议的附件，用以处理具体部门或属于 GATS 的四个议定书和仅为少数成员签署的诸边协议。第三部分是各成员制定的内容详细而冗长的减让表，即允许外国具体产品或服务提供者进入市场的承诺（见图 1-1）。

这些协议、协定及附件等文件不仅构成了 WTO 调节国际经济和贸易关系的规则、程序的体系，也成为当今世界上最庞大的国际经济法的法律体系，同时还成为各成员方制定经贸法律、法规的基础。

#### 2. WTO 法律体系的基本特征

WTO 法律体系具有如下几个特征：一是涉及领域的广泛性。WTO 不仅涉及到货物贸易方面，而且也包括服务贸易方面和知识产权方面。随着 WTO 法律体系框架在谈判中不断被充实，受其支配的领域将更加广泛。二是约束效力的强制性。主要来源于三个方面：（1）各成员必须履行 WTO 协定及所作出的承诺。这既是每一位 WTO 成员“入门”的基本要求，同时也是 WTO 成员必须切实履行的基本义务。（2）WTO 法律体系框架中每一个协议、协定都是一个国际条约，具有国际法的地位和效力。参加这

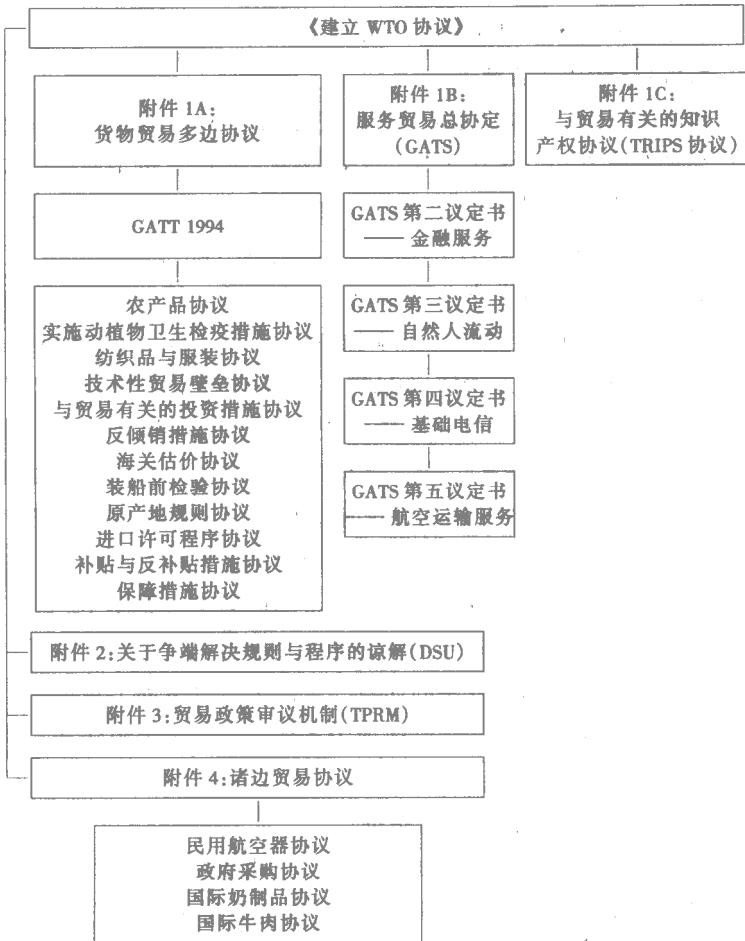


图 1-1 WTO 法律体系框架

个组织，就意味着政府相关行为（无论是决策还是决策的执行）要受 WTO 规则的规范和约束。（3）WTO 建立了对贸易政策的定期审查制度。为确保与国际惯例和规则的一致性，WTO 通过对

成员方提供的详细贸易政策报告和 WTO 秘书处独立准备的一份详细的报告的审议，增强 WTO 成员贸易政策和措施的透明度，以更好地评估各国贸易政策对贸易体制的积极和消极影响，敦促各成员方政府更加严格遵守 WTO 纪律和规则。贸易政策审查机制和争端解决机制一起，使 WTO 具有权威性、强制性，成为“带牙齿”的国际组织。三是对特定对象的灵活性。这主要体现在其“例外条款”中，内容包括如下五个方面：（1）对发展中国家的特殊优惠例外。（2）国际收支平衡例外。（3）幼稚工业保护例外。（4）保障条款例外。（5）自由贸易区例外。WTO 正是通过这些“例外条款”和保障条款，在一定程度上弥补了 WTO 中不同发展阶段成员在竞争中的差距，以竞争条件的不平等达到利益分配的相对平等。四是开放性和发展性。即是说，随着国际贸易发展的需要以及成员国谈判的继续，一些新的协议将会产生，以充实 WTO 法律体系框架，一些既存协议将会因被其他协议吸收而终止。

#### （四）WTO 法律体系框架的主要原则

##### 1. 非歧视贸易原则

WTO 法律体系框架要求成员国应确保其贸易政策、法规、措施、程序等公平、公正、合理并无歧视地适用。具体表现为：一成员国不应在其贸易伙伴之间造成歧视，所有的贸易伙伴都被平等地给予“最惠国待遇”；一成员国不应在本国和外国产品、服务或人员之间造成歧视，要给予他们“国民待遇”。

##### 2. 自由贸易原则

在 WTO 法律体系框架内，成员国承诺要通过谈判加快国际贸易自由化的进程，具体措施为：更多地开放各国的国内贸易市场；进一步降低关税；减少或取消现有的非关税贸易壁垒和不断产生的新的贸易壁垒等。

### 3. 权利与义务平衡原则

WTO 法律体系框架是建立在权利与义务平衡基础之上的，它可以从两方面表现：其一，除极少数诸边协议外，WTO 要求成员国一揽子接受所有的协议、附件等，并接受这些法律文件中规则的约束，不允许出现只享有权利不承担义务的现象。其二，WTO 法律体系框架考虑了不同成员国的经济状况，为使发展中国家能够尽快融入国际贸易体制并从中获得利益，WTO 法律体系框架在设定权利与义务时，规定了较多例外，这样可以确保在同一制度下不同成员国的权利与义务平衡。

### 4. 透明和可预见原则

WTO 法律体系框架要求成员国尽可能地明确和公开各自的贸易政策、法规、措施和程序等，WTO 成员国有义务接受世界贸易组织争端解决机制（简称 DSB）的审议，并将自己的贸易政策等及变动情况通告 WTO。框架要求 WTO 成员国将已承诺的内容作为自己有约束性的义务，不经紧急情况 and 履行特别通知不得变动。上述一切都使 WTO 多边贸易体制更加透明和具有可预见性。

### 5. 公平竞争原则

WTO 法律体系框架对于自由贸易的倡导和对于公平竞争的倡导是同步的。WTO 的许多协议都旨在促进公平竞争，如 GATS、TRIPS、农产品协议等。框架为公平竞争设计了良好的环境。虽然框架内允许使用关税，在少数情况下还允许使用其他形式的保护，但这已是目前情况下能达到的最公开、公平和无扭曲竞争的规则体制。

### 6. 激励发展和经济改革原则

无论是 WTO 框架的目标还是框架中的具体规则，都为发展中国家、经济转型国家提供了难能可贵的优惠。WTO 通过三种方式实现这一原则：其一，在 WTO 框架中包含对这些国家和地

区的特殊规定；其二，建立“贸易与发展委员会”以监督在这一领域内的工作；其三，由 WTO 秘书处为这些国家和地区提供技术援助（主要是各种形式的培训）。

## 二、WTO 与政府

### （一）人世对政府的挑战

加入 WTO，中国在所有方面将面临着挑战，其中以政府最为严峻。因为 WTO 新规则带来的冲击首先是针对政府的，面对着世界经济市场化和经济全球化的大潮，我们的政府首当其冲。

WTO 是政府间的国际组织，其主体必须是国家（当然也有例外，WTO 允许某些具有法律和事实上的对外经济贸易自主权的地区以“单独关税区”的资格加入，如我国的香港、澳门等）。加入 WTO，主要就是指代表国家行使国家主权的政府承诺遵守 WTO 各项规则，并参与到规则的制定、讨论、协商等过程中。世贸组织是世界上惟一处理国与国之间贸易规则的国际组织，其核心是《WTO 协议》。《协议》本质上是契约，是世界上大多数贸易国通过谈判签署的，它为国际商业活动提供了基本的法律规则。这些规则是调整市场经济的管理者——主权国家政府的行为，而不是调整市场经济的主体——经济组织的行为。所以说，人世首先是政府入世。没有政府对遵守一系列国际通行规则的承诺和遵守，就不可能入世。

人世不仅意味着政府首先入世，而且意味着政府首先受到最直接、最巨大的冲击。人世对政府管理体制和运行机制是一个巨大的挑战，是对政府效率、对政府如何能够逐步按照国际市场通行规则来运作的重要考验。这是因为，中国一旦加入世贸组织，就表明政府承诺接受国际规则，并且按照国际惯例办事。国际惯例最重要的一点是法制原则和以规则为中心，主要包括：非歧视

原则、公平竞争原则和公开透明原则。就目前实际来说，我国政府的管理运作方式还存在许多与此不相适应的地方。具体表现是：

第一，政府没有充分尊重市场规律，还存在大量“反市场”行为。政府与市场是社会实现资源配置的两种基本手段，其中市场在资源配置中起基础性作用，政府必须在充分尊重市场规律的前提下因势利导地发挥自身独特的宏观资源配置作用。但由于我国市场经济是由计划经济转轨而来，市场机制先天不足，而政府的行政性计划配置却习以为常，运用自如。再加上我国改革开放以来，迄今尚未摆脱依靠增加要素投入实现经济增长的外延式发展模式的窠臼，使得政府在资源配置上往往不自觉地无视市场规律作出许多不合市场规律的“豪举”。为了组织动员起巨大的生产要素，实现国民经济的粗放式扩张，各级政府利用各种手段，施加各种影响，对投资的动机及其趋向，对金融证券市场和企业兼并、重组与改制，进行强有力的行政干预。这一方面损害了资源配置的有效性，另一方面也使经济周期呈“大起大落”的波动形态。<sup>①</sup>

第二，管理的管制性功能定位没有从根本上动摇，审批事项过多，手续过繁。计划经济基础上的政府把行政管理视为行政监管、行政管制，视为一种自上而下的治民活动。目前，计划经济作为一种体制类型虽已退出历史舞台，但在计划经济基础上的行政观念、行政定势并未随之消逝，它们在行政管理中还顽强地表现着自己的存在。许多职能部门在为企业办理有关手续时，仍然沿用计划经济时期形成的老框框——要求企业到其上级主管部门盖章后才能放行，这使一些没有“婆婆”的企业遭遇没有“婆

<sup>①</sup> 席丹等：《远离企业——矫正政府职能》，武汉大学出版社 1999 年版，第 11 页。

婆”的烦恼。西南一些地区甚至出现“个私企业局”这种不伦不类的政府机构。另外，政府至今还掌握着为数不少的行政审批权。据统计，在现行的行政审批制度中，中央和中央各部门颁布的各种审批规定就有 2500 余项，至于各地方政府及其部门的审批项目，其数量也不在此下。<sup>①</sup> 在企业的市场准入领域，北京市的前置审批共有 440 项，广东省有 256 项，上海市有 237 项。<sup>②</sup> 西北某省一家私营企业为申请建立批发市场，前后耗时一年半，盖了 152 个公章才办齐手续。这些审批规定，固然有一些是维护市场秩序、规范经济行为和实现政府管理职能所必需的，但如此大量繁复的审批，确实表明我们政府的管制性功能定位并未从根本上有所改变。这也是我国当前腐败现象和官僚作风屡禁不止的一个重要原因。更为严重的是过滥的审批，如果再加上审批次序不清，时限不明，地点分散或审批机关内部工作人员暂时性缺位，就会大大损害经济运行效率，挫伤企业等经济主体的创造性和活力。因而，现行行政审批制度的改革势在必行。

第三，管理行为与服务行为没有明确界别，对公共服务实行行政性垄断。在一些社会性公共服务领域，公共服务的生产供给与对公共服务生产供给的组织管理是可以进行严格而又精确界别的两种不同性质的行为。前者是具体服务行为，后者是行政管理行为，两者功能行为既可由同一主体承担，也可由不同主体负责。实践证明，运动员与裁判员兼任一身，服务行为与管理行为混杂一起，有百弊而无一利，必须进行以角色分开、功能分离为取向的体制改革。目前，我国政府一些部门的管理行为与服务行为还没有明确界别开来，政府既从事公共服务的行政管理，又具体进行公共服务的生产供给。为了保护自己所属的公共服务组织

① 《中国改革》2000年第10期。

② 《中国经济时报》2000年9月25日。