

WTO 对中国政府管理的挑战及其对策

武汉大学政治与行政学院 胡象明 鲁萍

内容提要 中国加入 WTO 后，政府管理将面临着一系列严峻挑战，包括国际规则的制约、管理理念的冲击、合法化的危机和管理制度的挑战。针对这些挑战，政府应采取相应的对策：提高政府治理能力，适应国际规则和 WTO 的基本理念，不断调适组织制度。

关键词 WTO 政府管理 挑战 对策

中国加入世界贸易组织（WTO），既给我国带来了发展的新机遇，也给我国带来了新的挑战。挑战即意味着风险。以往改革的主要动力是属于“内驱型”的，即主要是国内经济体制改革及由此引起的经济、社会变迁推动着行政改革一步一步向前走。“人世”以后，中国的行政改革将同时受到外部力量的作用，经济全球化的力量将通过世界贸易组织这一环节给中国政府的公共管理带来更为全面、更为深刻的影响。因此，“入世”肯定要冒一定风险，且风险比改革更大。这就要求我们，尤其是我们的政府，增强风险意识，对风险不可轻视，不可无视，不可夸大其词，客观正视风险，力争在“人世”风险中冷静对待挑战，勇于迎接挑战，使自己立于不败之地。

一、我国加入 WTO 后政府管理所面临的挑战

中国在经过 15 年的马拉松式不懈努力后，终于正式加入了 WTO。我们在欢庆中国加入 WTO 的同时，要冷静地认识到：中国加入 WTO 是否只是一种形式上的“人世”，而并不代表着中国实际上真正的“入世”或者说并不代表着中国已然从思想上、行为上的“入世”毫无疑问，“入世”将给我们在许多方面带来发展机遇，有利于继续深化经济体制改革和推动国民经济结构调整及产业升级；有利于扩大就业总量和提高人民生活水平；有利于发挥比较优势，更多地扩大出口和更好地利用外资，有利于实施“走出去”战略，在更广阔的天地参加国际竞争与合

作；有利于我国参与国际经贸规则的制定，分享多边贸易体制和经济全球化带来的好处。但是，“入世”也会使我们面临一些严峻的挑战。这种挑战不仅仅是经济上的，而且也是政治上的；这种挑战不仅针对中国企业，而且主要是针对中国政府的。我国加入 WTO 后政府管理所面临的挑战主要表现在以下几个方面：

1 国际规则制约。在世界政治范围中，国际规则是指国际社会为稳定国际秩序（不管是经济秩序、政治秩序、安全秩序，还是环保秩序、救助秩序、交往秩序）、促进共同发展或提高交往效率等目的而建立的有约束性的制度性安排或规范。由于国际间缺乏统一的政府和法律，也因为大家都感受到国际无政府状态的严重性，各国约定了国际协调和合作的各种方式，并以“国际规则”的形态将这些约定固定下来，使之成为在国际事务中共同遵守的东西。由此，我们见到了各种各样、不同领域的“国际规则”（或者说“制度安排”）。虽然国际规则不像国内政治制度那样完整和有效实施，但随着国与国之间相互依赖性的加强，国际规则的影响将越来越大。国际规则的制定首先需要一种权力，权力从何而来，它需要各个成员让渡自己的部分权力，委托给共同的组织。“超越国界的经济、政治、社会和文化关系的强化，使国家的部分权力丧失，社会契约的重心由国家契约向世界契约转移。”^① WTO 的规则要求各成员国的经济贸易政策及与此相关的政府行为要为其他成员国充分了解，成员国在发生纠纷时以公布的 WTO 有关政策为解决依据，各国有关政策不能随意改动，如果更改必须征得其他成员国同意。WTO 通过贸易政策审议机制对各国贸易政策定期进行政策评审和监督。这意味着我国加入 WTO 后，政府将在有关权益上作出让步。各国的政策和政府行为都属于该国的“内政”，但如果与 WTO 的多边协议有关，同本国政府的承诺有关，就必须接受其他成员国和有关国际监督仲裁机构的“干涉”，即接受检查、监督和处理。从这个意义上说，国际规则就是一种国际干预。事实上，“入世”意味着中国要自动让渡出自己的一部分主权，自觉遵行 WTO 的有关规则。

WTO 作为一个规范的国际贸易组织，比之 GATT（关税与贸易总

① 参见王逸舟：《中国崛起与国际规则》，《国际政治》，1998 年第 3-4 期。

② 参见伊冯·埃朗加：《非洲会世界化吗？问题的挑战》，《刚果—非洲杂志》，1998 年第 6-8 期。

协定)，其一系列规则、协定对成员国具有更强的约束力，对成员国的政府行为提出了严格的要求。且“人世”以后，我国政府面临的环境发生变化，由一个相对封闭的国内市场变为一个强调流动自由、交易规则、公平竞争、优胜劣汰的开放的世界市场，政府政策的试错成本将会越来越高，政策一旦制定错误，还有可能受 WTO 规则的制裁，这就对受传统文化和作风习惯浸润已久的政府政策体制提出了尖锐的挑战。在现阶段，我国各级政府的一些政策活动是与 WTO 规则不相适应的。以地方性产品指导政策为例，各地产品结构雷同，不针对国内国际市场的需求，不仅加剧了国内市场领域的削价竞争，而且造成向外倾销的现象，可能引发国外的反倾销报复。WTO 为成员国之间的经济贸易关系的正常运行制定了制度性框架，提供了一些基本性的法律原则，如公平贸易原则、关税保护原则、透明度原则、非歧视性原则和国民待遇等原则，这些同我国传统的计划经济体制是格格不入的，当前我国正处在从计划经济体制向社会主义市场经济体制这一巨大的转型期，计划体制的阴影必然会投射到公共领域、经济领域和社会领域，权力市场化、政企不分等正是计划体制的惯性的典型表现，这些会和 WTO 的基本原则发生持久的冲突。这些冲突的消解是我国经济同世界经济真正接轨的前提。

2. 管理理念的不适应。一是市场化理念的冲击。“人世”后，开放市场成为必然。WTO 成员国都是以市场作为资源配置的基本手段，经济关系、经济运行的市场化程度很高，而我国是现代化的后来者，还缺乏市场机制运作所必需的基础能力和经验，且经济市场化的运作模式不是经济发展的内生结果，而是在政治权威的主导下启动和推进的，政府对市场的干预过多，因此，在中国现在的经济运行过程中，一些非市场、非经济的因素仍然或隐或显地发挥着作用，将不可避免地与国际上的游戏规则发生冲突和摩擦。二是服务理念冲击。WTO 为了更好地确保多边贸易体系有效地按规则运行，除了对成员国市场化程度及其他硬件条件有一定要求外，对成员国政府部门的公共机构能力也有要求，要求各成员国提供优质信息的服务和后勤保障的服务等，而我国政府长期担负着管理与统治的职能，这使得人们产生一种观念，政府惟一的角色就是管理和统治，显然“人世”对政府的公共服务能力是一种新的考验。三是法治化理念的冲击。市场经济是法治经济。WTO 要求成员国用法律来确认市场主体，规范公平竞争行为，为市场和企业

提供公平的“游戏规则”。WTO 谈判的首席代表龙永图曾说：“我们现在部门规章更有效，红头文件比法律更有效，领导讲话比规章更重要，整个倒过来了。”这种状况与“入世”是格格不入的。我们需要确实加快依法行政、以法律规范市场的进程。四是公开、公平理念的冲击。公平是世贸组织的基本精神，贯穿于 WTO 各项规则之中。加大政务公开力度 增强政策透明度 是 WTO 基于缔约方必须遵守的“透明度原则”而对所有成员提出的基本要求之一。中国“入世”之后，WTO 必然对中国提出遵守透明度原则的强制性要求，中国将面临加大政务公开力度、增强政府政策透明度、营造公平竞争环境的强大外部压力，计划经济体制下形成的封锁信息和妨碍信息传播的许多不利于公平竞争的观念和做法受到冲击，正面临改革或淘汰。

3. 合法化危机。加入 WTO，我国政府面临着加强合法化的问题。马克斯·韦伯认为，合法性是统治系统必然要求的，它指的是促使一些人服从某种命令的动机，其中法治是最佳的合法化基础。然而我国的法治水平总的来说还是比较低的，法制不健全，有法不依、执法不严的现象为数不少。人治，特权现象，甚至腐败都一定程度地存在。这使得公民对政府失去信心。“已被称为‘全球化’的这个正在那些拥有从全球市场中受益的技能和流动性的群体，以及那些不是没有这些优势，就是视不受限制的市场的扩张为对社会稳定和既定准则的威胁的群体之间，划上深深的错误的分界线。……而政府夹在其中左右为难。”我国的广大农民由于条件所限以及传统文化的影响，大部分处于臣民文化阶段，对政府事务很少能够参与，处于游离于政府的状态。加入 WTO 后，中国的农民需要承担很大的冲击。是否超出其承受的能力，政府又如何来缓和这种冲击，直接涉及到政府能否合法存在。在韦伯的影响下，哈贝马斯认为，“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值——这个定义强调了合法性是某种可争论的有效性要求，统治秩序的稳定也依赖于自身（至少）在事实上的被承认。”而随着信息时代的到来，计算机、互连网的普遍运用，信息加快传递，共同的价值取向会受到冲击，国家政权的影响力会下降，政府权威减弱，这也危及了政府的合法化存在。

① [美]丹尼·罗德瑞克：《全球化走得太远了吗》，北京：北京出版社，2000年，第2页。

② 哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆：重庆出版社，1989年，第184页。

4. 管理制度的挑战。中国“入世”，谈判的承诺主要有两项：一是遵守规则，二是开放市场。国际规则与制度主要是西方发达国家创立的，与我国的制度有异。这意味着我国需要与国际制度接轨。中国要享受 WTO 的权利并从中获得巨大的经济收益，必须根据 WTO 的有关原则、协议和要求对政府公共管理部门的职能、管理法规、管理体制、管理方式作出调整，进行改造。这是来自外部的挑战。

从总体上说，我国目前的政府组织结构是一种科层制结构。应对 WTO 的挑战，政府内部的科层制将面临着重重困难。科层制的治理基础在于信息的控制、集权和技术治国。而互连网的产生，使得控制信息成为不可能。集权制将决策权垄断，在全球化与信息爆炸的时代，日显迟钝 因为“任何政治结构——即使有再多电脑——也只能处理一定数量的信息，不能再多了；只能产生一定数量和质量的决策，而今天的决策爆炸，已经把政府推到了这一临界点之外”。科层制没有能力适应环境的迅速变化 变得越来越易于犯错。“入世”后 环境变革的速度骤然加快，环境的复杂程度急剧增长，这些动态因素都使得以往的科层制体系组织陷入严重的问题之中。在迅速变化的环境面前，科层制结构繁复、体制僵化、压制创新 官僚气十足 像个呆头呆脑挺立着的大烟囱。种种情况表明科层制受到了严重的挑战。

二、针对“入世”风险政府公共管理可采取的对策

1. 提高政府治理能力。首先，政府不仅在加入 WTO 使我国社会和经济充分享用其带来的种种好处方面，扮演着极其重要的角色，而且它在消除国内规则和国际规则的摩擦和冲突方面负有不可推卸的责任。政府不仅要制定一些与我国国情和 WTO 原则相一致的游戏规则 健全、完善市场经济体系 更为重要的是要建构与国际接轨 既适应 WTO 运行规则又符合社会主义市场经济体制要求的政府公共管理体制 建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系 建设一支高素质的专业化行政干部队伍，把国家的行政管理活动纳入法制化轨道。其次 为获取“入世”的正效应 客观上要求转变政府与市场企业的关系 规范政府管理方式 提高政府治理水平 以顺应“入世”后的环境置

换，发挥政府的积极作用。具体说来，应当强化政府合理的经济职能，提升良性的国家能力，在全球化的激烈竞争中维护本国人民和企业的经济利益。也就是说，应该弱化那些不利于促进本国经济成分成长的非良性的“消极能力”提升国家管理经济的“积极能力”。在我国，合理界定政府职能和政府能力的关键，在于如何调整政府与企业的关系，只有在良性的政企关系体制下，才可能有一个明智、审慎和有效率的政府，才能确保本国经济在全球经济竞争中赢得主动。此外，提高政府的治理能力，还必须把发展经济和提高国民生产总值等“硬指标”和提高公共管理机构的运作效率和发展领导艺术等“软指标”结合起来。

2. 适应国际规则。虽然经过 20 多年的改革，中国的行政管理体制已经发生了很大变化，但当前仍然存在这样或那样的不足。首先，政府的规制过多，妨碍了经济活力的发挥；其次，规则太旧，有不少是与 WTO 的相关精神不协调、相冲突的。这都需要进一步改革，否则政府不仅难以在提高我国企业国际竞争力方面有所作为，而且不规范的行为还会诱发更多的国际纠纷，在国际竞争中处于劣势，从而对对外开放产生不利影响。因此，我们首先要熟悉国际“游戏规则”，进而适应它，认清在我国既有的规则里，哪些符合 WTO 相关精神，哪些违背之，前者保留，后者则要废除或进行大幅修改。对待国际规则，我们不能采取简单化的、单一性的、过分僵硬的态度，把各式各样大相径庭的国际规则“一锅端”或“一刀切”在某种情绪化东西的支配下（例如某种“说不”的心态）摆出“另起炉灶”的架势。这种做法或想法，事实上既不明智，也不现实。对于国际规则中涉及到而在我国处于领域空白的部分，要立即填补空白，方法有两种：对于管理、技术、规格等“工艺性”层面的国际规则，我们可以直接引入，例如国际上防止石油泄漏和污染的机制、航空业或银行业的通行法则及各种术语的使用等等；对于体制性、机制性层面的国际规则和与文化背景、民族心理或风俗习惯相联系的一些国际规范，我们应结合本国国情，制定出新的符合 WTO 精神的规则，以尽快与国际接轨。值得注意的是，现存的国际规则主要是由西方发达国家制定的，其中尚存在不合理的成分，我国目前正处在追赶与国际接轨的阶段，还不具备改进国际规则的实力。随着我国综合实力和竞争力的不断增强，国际地位的不断提高，我国将同第三世界国家一起，逐渐对不合理的国际规则进行改进。

3. 理念的适应。首先，我国“入世”以承诺各方面的进一步改革和

遵循 WTO 规则为条件，促使我国政府按照市场取向，抛弃对行政性计划的特殊偏好，以经济和法律手段为主要手段对国民经济、企业活动和市场贸易进行管理，规范和培育良性的市场环境。其次，按市场经济规律的要求，最大限度地为社会提供公共服务，实现由计划体制下的“管制型”、“参与型”政府向“服务型”政府转变，努力营造“顾客导向”的行政文化，把市场经营的理念引入政府公共管理，强调政府的公共服务职能，并把服务对象的需要放在首要位置。因为，“使公益服务者对他们顾客需要做出灵敏反应的最好办法，是把资源放到顾客手里让他们挑选”。政府应该承担为本国或本地市场和企业提供服务、信息、协调和秩序的角色。再次，政府在观念上变“全能政府”为“有限政府”，依法行政，政社分开、政企分开，让市场在资源的配置中起基础性的调节作用。从“法制”迈向“法治”，建立健全完善的法律体系是前提，但更重要的是看社会是否树立了“法律至上”的观念，法治意识是否真正地深入人心。要提高人们的法治意识，增强人们的法律知识（包括与 WTO 有关的法律法规）在社会上树立“法大于权”的观念，使人们愿意、能够运用法律武器来维护自身的合法权益。特别是针对经济全球化的新局势，政府需培养和造就一批懂得国际法、了解国际交往规则的专业人才，并在国际上学会运用法律以维护自身安全与国家利益。各级政府机关及其公务人员既要依照国内法行政，也要依照国际法办事，规避不必要的国际经济冲突和纠纷，为本国企业创造良好的外部环境。并且，政府还应在政务公开方面进一步采取积极有效的措施，重视公民的知情权和监督权，营造一个公平贸易、公平竞争的整体环境。

4 组织制度的调适。针对科层制金字塔型的严密控制体系带来的弊端，我国行政组织应充分运用网络资源，更新调整内部结构，压缩管理层级，扩大管理幅度，管理的组织架构也应由繁化简，组织结构也应“信息化”而“扁平化”。倡导低层公务员参与决策，以平等、协作激发其创新意识与创新能力。由于管理的决策层和操作的执行层间的中间层被信息网络所取代，降低了管理成本，提高了行政效益。同时行政组织还应是开放的，能灵敏应对来自外界的冲击。组织与权力又是紧密相连的。组织扁平化必然要求权力的重新配置，集权的臃肿和无能在剧烈变化的环境中日益显现，在知识经济和信时代，集权必将走向分

权。但权力的重新配置要兼顾理性和效率。

中国“入世”，意味着机遇与挑战并存。中国政府的公共管理是否与 WTO 规则相适应，事关中国在世界上的形象，事关中国经济的发展以及在国际竞争中的实力。因此，我们不应该把“入世”仅仅看成一个经济问题，而应该看成是一个对我国社会发展产生全方位影响的问题。在当代社会，政府的公共管理对于一个国家的经济与社会发展起着至关重要的作用，以致于有的学者把我们的时代称之为“以行政为中心的时代”。因此，面对今天的“入世”，我们有必要深入探讨如何改进我国政府的公共管理以适应 WTO 的要求，以迎接新的时代所带来的挑战，使我国政府的公共管理真正走上现代化之路。

论中国地方市场发展的全球化与 世界市场发展的本地化

——兼论中国地方经济发展战略选择

北京大学政府管理学院 黄恒学

内容提要中国正处在一个前所未有的飞速发展时期，市场化与全球化是中国经济发展的必然趋势，也是中国各级政府面临的重大战略抉择。本文将市场化与全球化联系起来进行相关分析，认为市场化是全球化的先锋和主要动力；趋同化与标准化是全球化的本质特征；自主化与多元化是市场化的本质特征；差别化与本地化是创造和保持地方市场竞争优势的有效途径；并提出了中国地方市场发展的全球化与本地化战略思路。

关键词 发展战略 市场化 全球化 趋同化 本地化

中国正式加入世界贸易组织，表明中国决心将市场化改革进行到底，也标志着中国将进一步卷入全球化的浪潮当中。不管我们是否喜欢，无论人们怎样评价，市场化与全球化都是不可逆转的时代大潮，并且必将加速中国社会变革和转型。在这场社会大变革和大发展的过程中，中国政府和中国人民正面临着前所未有的机遇、挑战和抉择。

关于市场化改革和全球化浪潮，已有众多学者提出了相同或不同的观点与看法。本文想换一个立场和角度，分析市场化与全球化之间的关系，以及本地化与全球化之间的关系，寻求世界市场经济发展的一般规律，从而为中国各级政府制订本国和本地经济发展战略提供一些理论依据。

一、市场化是全球化的主要推动力

全球化是一个十分抽象的概念，其内涵非常丰富，既包括经济全球化，又包括社会文化和政治的全球化等等。全球化的形式也是多种多样的，既表现为商品、技术、资本等市场要素的全球化流动，又表现为政

策、法律、文化等市场行为标准的全球性扩张与一体化。从总体上看，全球化是一个空间扩张的概念，它表明人类活动的范围在空间上的一种扩张。

市场化是一个动态的发展过程，市场经济是一种不断流动的经济运行机制，流动性是市场经济的一个主要特性，市场需求是市场经济发展的不竭动力。商品生产具有一种不断扩张本性，正是这种本性导致市场范围的不断扩大。从全球化发展历程来看，商品交换和贸易的国际化与全球化，是整个全球化的先锋。市场经济的全球化，是社会、文化和政治全球化的先锋和主要动力。

二、趋同化与标准化是全球化的本质特征

无论是商品交换的全球化，商品生产的全球化，商品消费的全球化 还是社会、文化和政治的全球化 在全球化的过程中 其共同特征都是趋同化和标准化。

在现代市场经济条件下，专业化的社会分工日益细化，导致商品生产者和消费者片面发展。为了不断提高商品生产和交换的效率，确保整个社会的协同发展，就必须制定各种各样的市场化标准，包括各种生产技术标准、产品标准、安全标准、贸易标准等等。而市场的标准化 必然导致市场主体行为的趋同化。

市场是供求关系的总和，它既是标志社会文明进步的尺度，又是反映特定社会生活面貌的镜子。市场的趋同化、标准化，也就意味着一系列相关市场要素及市场环境的趋同化与标准化，包括社会文化的趋同化与标准化，价值观念的趋同化与标准化，政治法律制度的趋同化与标准化，等等。可见，市场化具有多重趋同化效应，不仅影响和同化人们的经济生活，而且必然影响和同化社会、政治、文化及其他领域。

问题的关键在于：谁影响谁？谁同化谁？全球化是否意味着全球“西化”或“美国化”？谁来确立中国及各地方的市场化的发展方向？

考察一下世界市场经济发展的历程，不难发现，市场领先者往往是市场标准的倡导者和制订者，具有较强的市场影响力和市场同化力；而市场模仿者和追随者常常是市场标准的响应者和执行者，其市场行为趋同于市场先行者，成为被同化或被规制的对象。

相对于发达的市场经济国家而言，中国作为一个发展中国家，在许

多市场领域都是一个市场追随者，处在一种被同化的地位。因此有人认为，全球化是一个陷阱，似乎中国会在全球化进程中被西方同化或吞没，从而丧失自身的地位和价值。显然，这是一种非常片面的看法。因为市场具有无限丰富的多样性，任何一个市场先行者也只能在某些方面处于领先地位，而无法在所有领域全面同化市场后来者。

三、自主化与多元化是市场化的本质特征

市场经济是一种自主型经济。在市场经济条件下，市场主体可以面向市场 依据市场规则 自主决策 自主投资 自由交易 自主消费。

市场主体及其行为与活动的自主性，表明市场主体具有自觉性、自由性和自决性，而不会毫无选择地盲目趋同。

从总体上看，市场化及全球化表现为趋同化与标准化，而过度的标准化与趋同化，必然导致市场的单一化与格式化。显然，这种市场发展趋势有悖于市场需求自身多样化的发展规律。

市场需求是市场的核心要素，也是市场发展的根本动力。人类需要的无限多样性，决定了市场发展的多样性。就这个意义上讲，市场的多元化，是市场经济发展的必然规律，是市场化的本质特征。

作为一个基本的市场价值取向，多元化应该成为世界市场发展的一个重要目标。市场的多元化，必然导致市场发展的多样性、差别化、个性化与本地化。

四、差别化与本地化是创造和保持市场竞争优势的有效途径

市场经济是一种社会化分工的经济体制，中国加入世界贸易组织，也就意味着我们要在更大范围内参与国际分工与协作。市场经济又是一种充满竞争的经济体制，中国人世后要逐步开放国内市场，面临更激烈的市场竞争态势。

在这种不断开放的市场条件下，中央及各地方政府应采取什么策略，以创造和保持本国和本地的市场竞争优势呢？

市场经济发展的实践表明，所有的市场竞争优势，均来自于不同形式的市场差别。比如 成本差别 质量差别 服务差别 时间差别 空间

差别、信息差别等等。因此，要创造市场竞争优势，就要创造一定的市场差别；要保持市场竞争优势，就要保持相应的市场差别。而片面追赶和盲目趋同就会误入市场歧途；在全球化进程中完全放弃本国和本地的市场差别，无异于放弃自己的市场竞争优势。

五、中国地方市场发展的全球化与本地化

面对现代化进程，有人主张全面抛弃传统文明；面对全球化浪潮，又有人否定中华文明，主张全盘西化。这种偏激的思维方式，必将导致行动上的失误和失策。

我认为，市场化既有趋同化的一面，又有趋异化的一面，保持市场的差异化与多元化是保持市场竞争优势的有效途径。同时，全球化既不是全盘“西化”，也不是全盘“美国化”或“欧洲化”。全球化意味着全球性的分工协作，各自扬长避短，既有“西方化”，又有“东方化”，既有“美国化”，又有“中国化”、“韩国化”、“日本化”，不同的国家和地方都可以充分发挥其本国和本地的市场优势，实现市场的本国化和本地化。

当前，中国一些地方政府在制订本地市场发展战略时，不顾当地实际情况，无视本地市场优势，而一味向“国际标准”、“发达国家标准”、“先进标准”、“美国标准”、“欧洲标准”看齐，似乎本地市场一无是处，这是一种不切实际且有害的想法。

要知道，中国有中国的国情，各地有各地的地情，几千年的中华文明史和丰富多彩的地方文明，创造了千差万别的民族和地方市场优势资源。事实上，市场的全球化，也意味着人类文明的全球化；而人类文明发展史表明，任何一种文明模式均具有其优势和劣势，不同文明方式共存、互补与多元化是一种明智的选择。

因此，在制定地方市场发展战略时，既要正视本地的市场劣势，努力学习和借鉴外国和外地的市场发展经验，实现世界市场资源的本地化；又要看到并充分发挥本地的市场竞争优势，实现本地市场资源的世界化。

中国人世后社会团体的发展与政府的应对

北京大学政府管理学院 李景鹏

一、入世是经济全球化的必然结果,而经济全球化则是世界经济必然发展的必然结果

1. 资本主义的发展必然要越出国界,形成世界经济体系。而社会主义国家也不可避免地要卷入到这一体系中来。

2. 在 20 世纪的后二、三十年,特别是在冷战结束以后,资本主义的世界经济体系迅速向一体化方向发展,使全世界各个国家的经济紧密地联系在一起,于是形成经济全球化的趋势。

3. 全球化反映了各个国家在经济上的相互依赖性,大家互为市场,以满足各个国家的需要。但另一方面,每个国家都希望自己在相互贸易中获得最大的利益,而不能容忍自己受到损失。因此便把每一个国家都卷到世界范围的激烈竞争中来,形成了各种形式的、大大小小的贸易战。由于各个国家的发展程度和实力的差异,其结果是实力相当的国家之间两败俱伤,实力悬殊的国家之间弱肉强食。这种情况的解决办法有两个,一个是战争,一个是谈判。由于两次世界大战的教训,人们更愿意选择谈判,想通过谈判来达到互利。于是,各种双边的和多边的谈判便发展起来。但是分散的谈判效率不高,于是各国便寻求总的解决,也就是把世界上的绝大多数国家召集在一起,把原来的分散的双边和多边协定经所有国家讨论、协商认可,变成大家共同的协定,变成约束每一个成员国的共同的规则。于是,通过多年的努力,通过反反复复的谈判、协商,通过组织结构的不断演化,便产生了现在的世界贸易组织。

4. 因此,我们要在经济全球化的环境中生存,就必须加入到世贸组织中来,在遵守世贸组织规则的同时,也能平等地分享其他国家所享有的一切权利。

二、世贸组织主张开放市场、平等竞争,这对我国市场经济的健康发展是一个巨大的推动

1. 首先,人世将推动政府职能的进一步转变,大大减少政府对企业的微观控制。从而将大大地促进非歧视原则的实现,国有企业不再享受特殊的优惠待遇,为广大的民营企业提供平等地进入市场的条件。这会极大地推动我国市场经济的发展。

2. 其次,将国内具有特权地位的垄断企业推向竞争市场。在我国走向市场经济的过程中,一些与现代科学技术联系比较密切的行业,例如电力、电信、邮政等 在市场经济的条件下 转变成成为囊括整个行业的垄断企业。另外,一些大型的国有企业在面临国内外激烈竞争的情况下,在政府的保护和支持下,组成了大的企业集团,从而使它们在行业中处于垄断的地位。这些垄断企业利用其特权地位,在市场中横冲直闯,不遵守市场规则,垄断价格,赚取超额垄断利润,为了部门和企业利益,可以不择手段、为所欲为,服务质量低劣,对消费者盛气凌人。这些庞然大物的存在极大地妨碍我国市场经济的深入发展,并会滋长各种消极和腐败的行为,危害极大。加入世贸组织之后,它们便被推向世界市场,世贸组织的平等竞争原则将使它们不可能再利用政府赋予的特权。这些庞然大物一旦进入世界市场,它们便成了大海中的一只小船,而不得不老老实实地遵守市场规则了。这将为我国市场经济的健康发展创造重要的条件。

3. 再次,在我国的法制建设中,与政府各个部门有关的许多法律和法规,在其制定的过程中,往往是先由各个部门起草,然后由人大通过。因此在这些法律法规中更多地反映的是部门的利益,特别是在处理政府部门和老百姓的利益关系时,往往是偏向各个部门的利益,而忽视或损害老百姓的利益。对于这个问题,过去人们是无能为力的。而加入世贸组织之后,其非歧视原则便会对此形成一种外部的压力,有助于这个问题的解决。

4. 此外,世贸组织的非歧视原则还有利于我国的广大的中西部地区取得与东部地区平等发展的地位,等等。

三、我国社会团体的发展状况

现代社会团体不同于中世纪的行会，它是与现代社会一起发展起来的。在发达国家它主要是以利益集团的形式出现的。其产生的历史条件如下：首先，是社会利益的强烈而巨大的分化。市场经济的发展必然使竞争加剧，而日益激烈的竞争又必然造成社会利益的分化。在利益分化的过程中由利益差异而造成的矛盾和对立发展起来，这样便促使利益性质相同且处于同一利益水平上的人们，在明确的利益意识的驱使下结成一定的利益团体，以便运用团体的力量来实现利益。这是利益集团产生的最一般的历史条件。其次，利益集团是在资本主义从自由竞争阶段发展到垄断阶段之后才出现的。我们都知道，自由竞争按照其自身的规律是要引起生产集中的，这样才有竞争的优势。而生产集中发展到一定程度就要产生垄断。在产生了生产和经营的垄断之后，当然并不会消灭竞争，而是使竞争变得更加激烈和困难。在这种情况下，靠个人的力量在竞争中取胜已十分困难，同时仅仅靠经济领域中的优势也已不够，于是利益集团现象便自然而然地产生了。所以，事实上现代利益集团在 19 世纪末、20 世纪初产生就不是偶然的了。再次，现代利益集团的产生是因为在这时市场与国家之间的关系也发生了重大的变化。在古典自由主义的时代，国家基本上处于“守夜人”的状态。随着市场经济的发展，市场自身的缺陷表现得愈来愈明显，这主要表现在有支付能力的需求与生产之间的矛盾所引起的生产过剩危机上。而商业和金融的投机所造成的虚假繁荣状态（即所谓泡沫经济）又加深了这种危机。由危机所造成的社会破坏使国家不能袖手旁观，于是出自政府的各种干预政策便纷纷出台，从而不断地加强政府在经济领域中的作用。除了危机之外，生产的外部性所造成的社会后果（如环境污染、社会不平等、资源浪费等等）也是市场自身所无法解决的。在这些种情况下，影响政府政策就成为追求利益的各种利益集团表达和获得利益的重要途径了。这也是市场经济发展到一定阶段所造成的使利益集团现象应运而生的重要历史背景。最后，利益集团现象的产生和发展，与一定政治结构的性质也是分不开的。只有在一定的政治结构能够容纳它，即允许它合法存在的条件下，它才能产生和发展，也就是说现代利益集团从政治上来看，是现代自由民主主义政治结构的产物。

这方面的情况和市场经济的发展具有相关性。一般地说，在发达国家中利益集团现象产生和发展的历史条件大体就是如此。

中国的现代社会团体也是在社会利益分化和市场经济的大背景下产生和发展的。在此之前，我国也有若干社会团体，例如工会、共青团、妇联等八大人民团体。但是这些人民团体在那时并不是作为独立法人，而是作为人民民主专政体系的组成部分存在的。其职能主要不是代表团体成员的利益，而是从不同的角度去贯彻党和政府的政策。随着改革开放和从计划经济向市场经济的转变，社会发生了剧烈的利益分化，同时市场竞争也越来越激烈。另一方面行政权力仍然掌握着巨大的经济资源和影响力，各种市场主体为了更好地实现自己的利益就必须组织起来与政府打交道。正是在这样的历史条件下，中国的现代社会团体便在很短的时间内迅速地发展起来。虽然从历史趋势来看，它也是向着利益集团的方向发展的，但在目前，它还不具有完全的利益集团的性质，可以称之为准利益集团。对于中国社会团体的分类，众说纷纭。大体上可以分为政治性社团、行业性社团、专业性社团、学术性社团、公益性社团、联合性社团等。其产生有“内生型”和“外生型”的区别。所谓内生型的社团是指主要由政府举办的社团，外生型的社团则是指在社会中自己生长出来的社团。此外还有所谓“混合型”的社团，是指内生和外生相结合的。各种不同性质、不同类型的社团，其发挥作用的状况各不相同。这就是当前中国社会团体的大致状况。

人世以后对于中国社会团体会产生什么样的影响呢？我们知道，人世对于我国市场经济的健康有序的发展，将起很大的促进作用。使各种不同的市场主体都能在竞争中实现机会均等。然而，机会的平等、规则适用上的平等，并不意味着实际的平等。实力不同的企业之间的竞争，自然是有利于实力强的大型企业。特别是面临着国外大企业的竞争，更会增加市场竞争的激烈和残酷程度。这样，包括大企业和小企业在内的整个民族工商业都面临着巨大的挑战。在激烈竞争的推动之下，原有的各种社会团体，特别是各种行业协会，将会在维护自己权益方面发挥更大的作用，从而形成社会团体大发展的局面。

四、面对社会团体大发展所带来的挑战 政府将如何应对？

社会团体的大发展对政府的管理提出新的挑战，于是便提出了一个如何对社会团体进一步培育和管理的问题。此外，社会团体的大发展还有另一方面的背景，那就是由于经济改革中出现的一些问题所引起的社会矛盾的加深对社会稳定和政治稳定的严重威胁，再加上“法轮功”等非法社会团体对社会稳定和政治稳定的挑战，这就使加强对社会团体的管理变得更加迫切。

1. 对于社会团体的管理，我们过去一直是采取双重管理的制度。即一方面是民政部门的管理，另一方面是社会团体所挂靠的主管单位的管理。由于民政部门主要是管登记和年检，所以主要是主管单位的管理。这种管理模式虽然在社会团体产生的初期起到一定的培育作用，但也存在着政社不分的弊病，不利于社会团体的发展，特别是不利于民间社会的成长。可是，一个相对独立于政府管理的民间社会的发展并不是政府的选择，相反，是政府不希望看到的。所以，从政府的角度来看，特别是从社会稳定和政治稳定的角度来看，在对社会团体的管理上最好不留下任何死角，一切都在政府的视线之内，一切都在政府的控制之下。

2. 为此，有的城市正在探索从两个渠道来加强对社会团体的控制和管理。一个渠道是成立由政府直接管理社会团体的专门机构——社团管理署，以便对整个城市的社会团体统一进行管理、规划和协调，形成三头管理的局面；另一个渠道是把对最基层的社会团体的管理纳入社区建设的框架中去，使这些社团参与社区的服务和社区的自我管理，同时也就自然加强了政府对这些社会团体的管理。

3. 总之，面对社会团体大发展的形势，政府关心社会团体的主要动机是使社会团体的活动符合政治稳定的大局和适应社会主义精神文明建设的需要。但是，主要动机并非全部的动机。把政府对社会团体的关心仅仅归结于此是不全面的。政府对社会团体的关心还有另外的动机，那就是希望社会团体能够成为市场经济深入发展所引起的政府职能进一步转变后的替代物。希望那些政府管不了、管不好的许多事情，由社会团体承担起来，使社会团体成为政府与企业之间的桥梁和纽