



2008

APEC ECONOMIC DEVELOPMENT REPORT

亚太经济 发展报告

中国APEC研究院（南开大学）



南开大学出版社

教育部人文社会科学研究重大项目资助

亚太经济发展报告

2008

中国 APEC 研究院(南开大学)

南开大学出版社

中国·天津

图书在版编目(CIP)数据

亚太经济发展报告. 2008 / 中国 APEC 研究院 (南开大学) 主编. —天津: 南开大学出版社, 2008. 10

ISBN 978-7-310-03027-9

I. 亚… II. 中… III. 经济发展—研究报告—亚太地区—2008 N.F114.46

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 158014 号

版权所有 侵权必究

南开大学出版社出版发行

出版人: 肖占鹏

地址: 天津市南开区卫津路 94 号 邮政编码: 300071

营销部电话: (022)23508339 23500755

营销部传真: (022)23508542 邮购部电话: (022)23502200

*

天津泰宇印务有限公司印刷

全国各地新华书店经销

*

2008 年 10 月第 1 版 2008 年 10 月第 1 次印刷

787×1092 毫米 16 开本 21 印张 528 千字

定价: 48.00 元

如遇图书印装质量问题, 请与本社营销部联系调换. 电话: (022)23507125

《亚太经济发展报告》编委会成员

编委会主任:宫占奎

编委会成员(按姓名的汉语拼音排序):

柴 瑜 陈文敬 陈 旭 戴金平 宫占奎

黄昶扬 李荣林 李素华 李毅红 李玉潭

廖少廉 刘重力 刘晨阳 卢国学 孟 夏

庞德良 曲如晓 沈骥如 盛 斌 宋玉华

王 勤 巫宁耕 薛敬孝 尹翔硕 张 彬

张力军 张少刚 赵春明 朱 彤

本期主编:孟 夏

前 言

《亚太经济发展报告》始创于1998年,至今已连续出版11年。《亚太经济发展报告》由教育部人文社会科学重点研究基地—南开大学 APEC 研究中心组织我国相关领域的学者共同撰写。该报告对 APEC 进程所作的连续性、前瞻性研究,集学术探讨与政策研究于一体。同时,书中所汇集的 APEC 各成员的经济统计数据与重要的会议材料,为这一领域的研究提供了翔实的参考资料。

《亚太经济发展报告》是我国学术界对 APEC 问题所作的系统、深入研究的成果,具有较强的理论价值和应用价值。既体现出学术研究的特点,同时也注重为我国参与区域经济合作提供直接的政策参考。研究报告从理论高度对 APEC 问题所作的研究在我国居领先地位;提出的战略与对策建议具有很高的参考价值,得到了政府部门的高度评价。《亚太经济发展报告》已成为我国学术界研究 APEC 问题的标志性成果。

2008 年《亚太经济发展报告》包括年度专稿、APEC 进程中的热点问题、亚太地区经济与政治形势、APEC 成员单边行动计划评述、APEC 进展报告和资料选辑等 6 个专栏,对 APEC 合作的重点问题进行了全面、深入分析和研究。我们相信这部书中的论文和相关资料对学术研究和决策参考都具有重要价值。

多年以来,《亚太经济发展报告》得到了兄弟院校和政府部门的大力支持和配合。在北京大学、武汉大学、厦门大学、浙江大学、复旦大学、中国人民大学、北京师范大学、吉林大学、中国社会科学院、商务部研究院、外交部、商务部等单位的共同参与下,取得了一定成绩。在此,我们谨向参与、支持和关心《亚太经济发展报告》的各界人士表示感谢!

《亚太经济发展报告》将坚持其推动学术研究、服务政府决策的一贯宗旨,与广大同仁一道,继续努力!

《亚太经济发展报告》编委会

2008 年 7 月

目 录

前 言	(1)
-----	-----

【年度专稿】

APEC 结构改革问题研究 / 孟 夏 薛 彧	(1)
附录 有关 APEC 成员公共部门管理改革案例	(15)
APEC 实现茂物目标的前景与挑战 / 宫占奎	(21)

【APEC 进程中的重点问题】

2007 年 APEC 进程评析 / 刘重力 盛 玮	(42)
APEC 贸易便利化第二阶段行动计划进展研究 / 李文韬	(59)
亚太区域经济一体化的发展及其对 APEC 的影响 / 刘晨阳	(74)
APEC 经济技术合作的新进展及其前景展望 / 张 彬	(81)
APEC 企业社会责任合作 / 朱 彤 秦 丽	(87)
从 APEC 合作的目标与原则看 APEC 改革的必要性 / 尹翔硕 郎永峰	(102)
APEC 走向 FTAAP 的政治经济分析 / 李克新	(115)
世界经济不确定条件下多边贸易体制的发展 / 盛 斌	(124)

【亚太地区经济、政治形势】

美国经济形势的回顾与展望 / 赵春明 殷 彪	(136)
2008 年中国经济形势分析 / 李素华	(150)
东北亚地区经济形势分析 / 庞德良 洪 宇	(165)
东盟的经济形势分析 / 廖少廉	(183)
越南经济动荡及其对亚太经济的影响 / 万志宏	(190)
亚太政治安全形势分析 / 卢国学	(202)

【APEC 成员单边行动计划评述】

美国单边行动计划分析	(216)
加拿大单边行动计划分析	(225)
澳大利亚单边行动计划分析	(232)
新西兰单边行动计划分析	(242)
日本单边行动计划分析	(249)
韩国单边行动计划分析	(255)

中国单边行动计划分析.....	(259)
中国香港单边行动计划分析.....	(268)
中国台北单边行动计划分析.....	(274)
秘鲁单边行动计划分析.....	(282)

【APEC 进展报告】

APEC 工作组进展报告.....	(287)
-------------------	-------

【资料选辑】

加强大家庭建设,共创可持续未来	(311)
亚太经合组织第十五次领导人非正式会议关于世界贸易组织多哈回合谈判的声明.....	(314)
亚太经合组织领导人关于气候变化、能源安全和清洁发展的悉尼宣言	(315)
附件	
行动计划.....	(318)
亚太经合组织第十九届部长级会议联合声明.....	(320)

APEC 结构改革问题研究

孟 夏 薛 彧*

摘 要:近年来,APEC 合作逐步向“边界内”领域渗透,结构改革问题是其中颇具代表性的一个议题。通过各经济体的单边行动以及与 OECD 的合作,APEC 鼓励各成员逐步对管理体制、经济法律基础设施、竞争政策、公司治理以及公共部门管理等方面实施改革。本文全面梳理了 APEC 结构改革的合作进程、框架与内容、推进方式等问题,并对其意义与前景作出了评析。

关键词:APEC;结构改革;边界内问题

随着全球和地区经济环境的发展变化,近年来,APEC 在坚持推进传统领域合作的同时,也愈发重视“边界内”问题。1999 年,APEC 首次提出了结构改革(Structural Reform)合作。2006 年,APEC 更加明确了这一问题的重要性,并确定了优先合作领域,鼓励各成员以有效和实际的方式自主实施结构改革。

一、APEC 结构改革问题的提出

结构改革(“边界内”改革)所关注的是用来提高市场效率的措施,比如对法律法规体制、竞争框架和管理结构的改进。目标是建立竞争规则和消除竞争障碍,以保证资源的有效分配。当市场不足以保证有效产出,或者除了效率之外还有其他政策目标的时候,结构改革的任務就是寻找管理市场,或者实现额外政策目标的途径,以最大限度地降低对经济效率的损害。

APEC 结构改革包含广泛的内容,有关制度框架、管理规章和政府政策方面的改进和提高均可视之为结构改革。其短期目标是使市场更加强大和有效率;最终目标是实现人民生活水平的可持续提高和改善^①。APEC 特别指出,结构改革是一个自愿的过程,可以使所有成员不断受益。即使是市场功能相对完善、高效的发达成员,也能够从中有所收获。

1999 年,APEC 首次提出了结构改革问题。《APEC 经济领导人宣言:奥克兰挑战》中提出,APEC 有责任“抵制保护主义,寻求市场进一步开放,处理导致 1997 年经济增长速度下降的结构性和规章制度方面的弊端,APEC 将通过规章制度改革和促进竞争来强化市场”。此后,APEC 始终强调,以加强本地区市场基础建设为目标推行的结构改革,对于实现贸易投资自由化、便利化和可持续经济增长具有重大意义。

* 孟夏,南开大学 APEC 研究中心教授;薛彧,南开大学国际经济研究所硕士生。

① APEC Economic Committee:“APEC Economic Policy Report”,2006,APEC Secretariat.

二、APEC 结构改革的合作进程

自 1999 年首次提出结构改革问题以来,APEC 在此后历年的领导人会议和部长会议中都指出应加强各成员在这一领域的自主行动并开展合作。除了自身的努力之外,APEC 还与 OECD 一起,提出了《APEC—OECD 结构改革合作倡议:2001—2008》,旨在分享彼此结构改革的经验和教训。其制定的《APEC—OECD 结构改革完全清单》,已经成为各国进行自检的工具,有利于结构改革更有效地进行。

(一)APEC 结构改革进程之一:APEC 框架下的进展

尽管在 20 世纪 90 年代末 APEC 就提出了结构改革问题,但是由于这一领域的广泛性和复杂性、各成员的立场差异以及合作方式等诸多因素的制约,此后数年间,APEC 并未在这一问题上取得实质性进展。但是,随着《领导人实施结构改革议程》(LAISR)以及相关行动计划和重点领域的确定,APEC 在结构改革方面的合作有进一步加快的迹象(详见表 1)。

表 1 APEC 结构改革进程概览

年份	结构改革的进展
1999	提出结构改革问题
2000	提出与 OECD 开展合作
2001	高官会责成 CTI 探讨有关行动建议;启动与 OECD 的合作
2002	继续强调结构改革的重要性
2003	坚持已有立场;提出“APEC 结构改革行动计划”作为指导性工作计划
2004	通过《领导人实施结构改革议程》作为今后推行结构改革的明确指导
2005	制定由 EC 负责此项工作;并制定了 2010 年前《领导人实施结构改革议程》工作计划(LAISR 2010)
2006	明确优先领域,责成 EC 制定更详细的计划,各成员按照 APEC—OECD 结构改革完全清单开展自检
2007	将合作重点进一步集中在公共部门管理和通过制度来支持结构改革等方面,EC 在 2007 年的 APEC 经济政策报告中专门分析的公共部门管理问题

资料来源:根据各年 APEC 高官会文件、部长会议声明和领导人宣言整理汇总。

2000 年,APEC 就结构改革问题与 OECD 开展合作。《APEC 第 12 届部长级会议联合声明》中指出:“与 OECD 在规制改革上的联合行动旨在为各经济体建立起实施 APEC 促进竞争和规制改革原则的能力”。APEC 经济领导人宣言也进一步强调,经济危机使各经济体普遍意识到继续推行结构改革和市场开放的必要性。它提醒我们促进必然的结构调整以便抓住新机遇的重要性,以及回避调整的巨大成本。”

2001 年,在第一次高官会上,APEC 采纳了澳大利亚、日本和秘鲁在加强经济法律基础设施方面所提出的行动建议,并且一致同意需要一个机制在区域内协调这些问题。为此,高官会责成贸易投资委员会(CTI)研讨在建议中所提出的行动,包括能力和体制建设选择目录、公司法和竞争政策、以及协调机制的形态。高官会同时也强调 APEC 财政部长会议在这些问题上紧密联系的重要性。同年,APEC 第 13 届部长级会议强调了结构改革和健全的国内政策在为区域内经济增长创造一个更有利的宏观经济环境方面的重要性。部长们要求各经济体实施合适的政策和行动以构建可持续的、健全的宏观经济政策框架,促进持续的结构改革,形成一个有效的竞争体制,实现良好的金融和公司治理等等,促进可持续发展。2001 年的《APEC 经济领导人宣言:迎接新世纪的新挑战》中指出:“我们呼吁强化成员内部的能力建设,深化结构改革,巩固本地区的经济基础。对此,我们重视合理的经济政策和良好的公司治理,强调政府应制

定合理的法律、法规框架,鼓励创新竞争,加强能力建设”。

2002年,APEC第14届部长级会议再次强调结构改革在加强区域内市场基础等方面的重要性,并指示官员继续推进这一领域的对话和工作。同年的经济领导人会议重申了这一观点。

2003年,APEC坚持已有立场,强调了在APEC区域内推行结构改革的决心,以从贸易和投资自由化便利化中取得最大的机遇。同时提出将“APEC结构改革行动计划”作为统一框架,帮助各经济体进行能力建设以面对不断变化的市场需求,提高竞争力。APEC领导人会议则表示支持采纳“APEC结构改革行动计划”,并将加强经济法律基础设施作为指导性工作计划,同时指示评价这一行动计划的实施并确定未来行动。

2004年,APEC进一步探讨涉及结构改革的诸多问题。在管理体制改革方面,进一步推动APEC—OECD关于结构改革的联合行动。在公司结构和公司治理方面,通过公司体制改革,减少产能过剩,提高资源分配的效率,提高透明度,公开法律法规,彻底改变造成寻租和腐败的行为。在加强法律基础方面,提高与贸易相关的法律系统的透明度和公正性。《APEC第16届部长级会议联合声明》中指出:“部长们通过了《领导人实施结构改革议程》,领导人将以此作为2005年及以后在下述可能的优先领域推行结构改革的明确指导:管理体制改革,加强经济法律基础设施,竞争政策,公司治理和公共部门管理”。同时提出确认一个有效的体制机制以推行APEC的结构改革。同年的经济领导人会议重申了各国推行结构改革的政治承诺,并决定采取《领导人实施结构改革议程》。

2005年,APEC高官会责成经济委员会(EC)在咨询APEC相关论坛和财长会议的基础上,作为APEC区域内就结构改革问题协调相关工作的负责实体。会上还对未来工作进行了安排,比如确定APEC—OECD结构改革能力建设研讨会的召开和内容,确认竞争政策和放松管制小组(CPDG)与结构改革相关的能力建设项目,加强经济法律基础设施协作小组(SELICG)的未来工作目标等。《APEC第17届部长级会议联合声明》中指出:“部长们对EC提出的APEC’2010年前《领导人实施结构改革议程》工作计划’(LAISR 2010)表示支持,这个工作计划与LAISR宣言一起,确定了APEC未来五年内结构改革问题的路线图。”

2006年,APEC第18届部长级会议联合声明不仅进一步强调了结构改革的重要性,而且在具体实施方面确立了行动的方向和计划框架。部长声明指出,APEC各成员已经认识到边界内问题日益成为本地区发展和增长的阻碍因素,结构改革有助于解决这一问题。为此,APEC将实施“2010年前《领导人实施结构改革议程》工作计划”(LAISR 2010),APEC经济委员会将制定详细和更具雄心的工作计划,指明如何以清晰和一致的方式推进结构改革进程,并向2007年部长级会议报告。各成员经济体应以有效和实际的方式实施结构改革,并按照APEC—OECD结构改革完全清单开展自检。同时,APEC应在结构改革上开展更多的能力建设,并促进有关市场导向改革政策方向的信息共享。APEC经济委员会正在制订全面反映结构改革的整套指标,用来确定各成员内部最能从结构改革进展中受益的领域,及评估结构改革自身进展。

2007年,APEC第19届部长级会议讨论了结构改革在实现贸易与投资自由化和改善地区贸易环境方面的重要性,并且同意将重点进一步集中在公共部门管理和通过制度来支持结构改革等方面。2007年,APEC经济委员会就结构改革问题召开了两次全体会议,取得了一定进展(表2)。2008年将在此基础上进一步开展合作。

表2 APEC 经济委员会(EC)主持的结构改革最新进展

时 间	主 要 内 容
2007 年	
EC 第一次会议	主要议题:结构改革的宏观经济收益;确定结构改革优先领域的工具;各经济体实施结构改革的经验。这次会议的主要成果包括:各经济体在根据结构改革议程确定特定领域和“边境内”增长壁垒方面显示了强烈的兴趣;强调信息共享和能力建设的重要性;强调确定更深层次上的特定优先领域;制定了实施 APEC-OECD 结构改革完全清单的 2007 年工作计划。
EC 第二次会议	主要议题:(1)就 APEC-OECD 结构改革完全清单与 SELI(加强经济基础设施小组)、CPDG(竞争政策与放松管制小组)召开联合圆桌会议。会上各国就本国的结构改革和自检情况进行了报告,分享了本国通过自检在结构改革上的收获和经验教训。(2)关于竞争政策在结构改革中的角色。(3)《领导人实施结构改革议程》(LAISR)未来工作计划。各成员都发表了它们关于实施结构改革议程的未来工作计划。
2008 年	
2008 年 2 月	关于结构改革的高官会政策对话于 2008 年第一次高官会期间举行。主要探讨了结构改革的关键因素,“边境内”微观经济政策,经济增长和宏观经济稳定性之间的联系等问题。对话的着眼点集中在为什么各经济体应该开始或继续结构改革;结构改革的陷阱和障碍是什么,以及解决这些问题的方法等。
2008 年 2 月	规制改革圆桌会议在秘鲁召开。重点研究了规制改革面临的挑战、政策改革的工具以及适宜的做法。同时还召开了公共部门管理圆桌会议。
2008 年 2 月	电子化管理研讨会。目的是提升各成员经济体关于信息和通信技术(ICT)在实现良好公共部门管理中所扮演的角色的意识。涵盖三个主要方面:实现电子化管理,提高可靠性;采取电子化服务,提高效率和透明度;更好地制定政策。
2008 年 3 月	政府绩效和成果管理研讨会召开。会议的目的是分享在计划和设定政府机构目标、监督和衡量机构进程以及绩效评估方面的实践经验。
2008 年 8 月	还将召开关于结构改革的 APEC 部长级会议;本年度 EC 主持撰写的 APEC 经济政策报告将重点关注竞争政策问题。

资料来源:根据 APEC 经济委员会结构改革会议资料整理。

(二)APEC 结构改革进程之二:APEC 与 OECD 的合作

1. 合作目标与进展

除了在 APEC 框架下采取的单独行动以外,在很大程度上,APEC 所推进的结构改革是与 OECD 合作完成的,这一进程从 2001 年一直持续至今。

OECD 是实施结构改革的先驱。在 OECD 的合作中,规制改革始终是一项重要内容,其宗旨是通过消除阻碍竞争、创新和经济增长的一系列障碍,提高管理质量,使政府的管理体制、法律、规章等能够更好地服务于经济和社会目标^①。OECD 认为,规制(regulatory)是指政府在规范企业和民众行为时所应用的不同工具,包括法律,正式和非正式的指令,由各级政府颁布的辅助性法规,以及由非政府或自治组织所提出的规则。规章制度可分为三类:一是经济规章,它直接影响市场决策,比如价格,竞争,市场准入或退出。改革的目标是通过减少贸易和创新壁垒来提高经济运行效率,通常采取的措施是放松管制和应用有利于促进效率的规章制度改善体制框架。二是社会规章,它所保障的是公众权益,比如健康、安全、环境和社会凝聚力。在现实中,社会规章经常被忽视,而实际上其潜在效益是很大的。改革的目标首先是明确规章制度的必要性,并设计更灵活、简便和有效的制度工具,以更低的成本实现更大的社会和经济效益。三是管理规章,即文件和管理程序,政府可以凭借这些手段收集信息并对个体经济决策进行干

^① OECD 一直沿用规制改革(regulatory reform)的概念。在其与 APEC 的合作中,结构改革(structural reform)等同于规制改革。

预。改革的目标是精简规章制度,减少繁文缛节,提高政策的透明度。

OECD 认为,规制改革非常重要,在当前的经济环境下更应当成为各国加强国内市场建设、提高管理效率的一项基本任务;区域经济合作组织也应当发挥其独特的作用,促进各国在规制改革方面的合作。规制改革的重要意义在于,它是提高经济效率,保持持久竞争力的基础。改革措施的实施可以提高生产力,降低生产成本和价格,提高产品和服务质量,为消费者和生产者带来切实利益。比如,在美国,每年一些部门的改革能够产生 420—540 亿美元的收益。日本采取放松管制的做法使消费者年收入增加 0.3%(约合 360 亿美元)。减少经济负担和增加规制体制透明度的改革为企业家精神、市场准入和经济增长提供了支持,反过来,富有创造力、革新性和灵活性的经济体制能够更好地实现其他的公共利益,有助于政府处理诸如环境质量、人口老龄化、社会和谐等一系列问题。

1997 年,根据部长会议的要求,OECD 就规制改革问题撰写了专门报告,详细阐述了规制改革的重要性、原则、方向与方法,并提出了对策建议。^①1998 以后,OECD 各成员国陆续开始分别从部门和总体政策等不同角度对规制改革进行自我评估。

APEC 与 OECD 开展结构改革合作的设想始于 2000 年。2000 年秋天,两个组织制定了关于结构改革联合工作的协议,在同年的 APEC 部长级会议通过后于 2001 年正式启动。

表 3 APEC 与 OECD 结构改革合作进程

时 间	合 作 进 展
第一阶段 2001 年 9 月 2002 年 4 月 2002 年 10 月	- 中国第一次会议。讨论设计一个内容广泛的规制改革项目与竞争政策。 - 墨西哥第二次会议。讨论建立规制改革影响分析(RIA)系统及其与贸易便利化的关系。 - 韩国第三次会议。讨论管理体制透明度的重要性;以及电信、电力和金融服务业的规章制度改革。同时,总结第一阶段计划执行情况,启动第二阶段计划。
第二阶段 2003 年 10 月 2003 年 12 月 2004 年 5 月 2004 年 11 月	- 加拿大第四次会议。探讨制定 APEC—OECD 结构改革完全清单,便于各成员开展自检。 - 法国第五次会议。讨论如何在成员经济体中发展 APEC—OECD 结构制度改革完全清单,重点集中在竞争政策方面。 - 智利第六次会议。继续探讨结构制度改革完全清单问题,重点集中在市场开放方面。 - 泰国第七次会议。总结第二阶段工作。会议提交了一份完全清单,于 2005 年 11 月得到 APEC 部长会议的通过,并鼓励 APEC 和 OECD 成员根据这一清单检查结构改革的进展。
第三阶段 2005 年 9 月 2006 年 9 月 2007 年 6 月 2008 年 2 月	- 韩国第八次会议。研究怎样利用完全清单进行自检。 - 越南第九次会议。认为完全清单通过第一阶段的检验,证明了在共同问题和标准上开展的自检可以促进各经济体广泛交流经验。 - 澳大利亚第十次会议。澳大利亚和日本分别就各国结构改革议程进行了综述。会议还制定了 2008—2009 年的工作计划。 - 秘鲁第十一次会议。讨论根据 APEC—OECD 结构改革完全清单进行自检的情况,并针对结构改革的重点领域商讨未来行动。

资料来源:根据“The APEC—OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, 2001—2007”以及历次 APEC—OECD 结构改革会议资料整理。

2. APEC—OECD 结构改革完全清单

APEC—OECD 结构改革完全清单(APEC—OECD Integrated Checklist)是 APEC 与

① OECD (1997), The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris.

OECD 合作提出的、用于推动各成员进行结构改革的重要工具。^①清单提出的基本框架有助于减少设计和实施有效、高质量的结构改革政策的复杂性,帮助政策制定者确定可供选择的政策和优先领域。

APEC—OECD 结构改革完全清单具有以下几个特点:第一,自愿性。结构改革完全清单是各成员经济体用来评价各自在规制改革方面的自愿性工具。第二,灵活性。根据 APEC 和 OECD 积累的经验,这份清单强调了规制政策在实施和发展过程中的关键问题。同时也承认,由于各成员经济体在经济、社会、政治环境和价值观上的多样化与差异性,因此在清单应用的方法上应该具有灵活性。第三,非比较性。APEC 和 OECD 始终强调,这一清单的目的是督促各成员开展自我检查,并非用于成员之间的比较。它可以为各经济体提供有价值的信息和成功经验,减少实施结构改革的风险与不确定性。

APEC—OECD 结构改革完全清单由四部分构成,包括 40 个具体问题。第一部分是关于结构改革的水平标准(Horizontal Criteria),其余三部分关注的是个别的政策领域,包括管理政策(Regulatory Policies)、竞争政策(Competition Policies)和市场开放政策(Market Openness Policies)。

表 4 APEC—OECD 结构改革完全清单自检标准

内 容	检 验 标 准
H. 结构改革的水平标准	H1. 有关管理、竞争和市场开放政策基本原则的结构改革政策的完整性。 H2. 政治领导和高级官员对于面向大众和官员的结构改革的支持力度,包括对培育竞争和开放市场的说明;这种支持是怎样转化为改革实践的;企业家、消费者和其他利益集团对于这些行动和改革的真实反应。 H3. 用来确保管理体制、竞争和市场开放政策得以有效实施的可靠机制是什么? H4. 管理、竞争和市场开放政策如何避免国内外产品、服务或者服务提供者之间的歧视性待遇;如果存在歧视的因素,其原因是什么;为消除或减少这些因素进行了哪些考虑。 H5. 各级政府部门对结构改革的鼓励程度及协调。 H6. 政策、法律、规章制度、程序和决策等的透明度、一致性;是否易于理解和容易获得;是否定期评估其有效性。 H7. 规制改革、相应管理机构设立,以及竞争的引入在时间和顺序上是否是连续的。 H8. 管理和协调规制改革,以及将竞争与市场开放纳入规制管理体系中去的那些部门间机制的有效性。 H9. 管理当局是否对规章制度的质量和对外国公司的市场开放负责;竞争管理当局是否有足够的人力和技术资源用来及时完成它们的任务。 H10. 对政策制定者来说,是否有用来确保他们保持对于高质量的管理,竞争和市场开放考虑的培训和能力建设。 H11. 法律框架是否已经建立起或者努力试图建立可靠的机制,用来确保个人基本的应有的权利,尤其是涉及申诉系统。
A. 管理政策	A1. 保证良好的规章制度原则应用的一致性和连续性的能力。 A2. 是否考察了新规章制度草案的法律基础和经济社会影响;评价新规章制度的经济社会影响所设计的绩效衡量指标是什么。 A3. 是否考察了现行的规章制度的法律基础和经济社会影响;如果已经完成,是怎样应用绩效衡量指标的。 A4. 法规、管理体制和规制管理程序的透明度、清晰度和可预测性。 A5. 对于受到管制相关部门,是否具备有效的公共咨询机制和程序。

^① 2005/ SOM III/ EC/ 005 “APEC—OECD Integrated Checklist”, Economic Committee Meeting, Gyeongju Korea, 10—11 September, 2005.

续表

内 容	检 验 标 准
	A6. 当制定新法规和评价现存的法规的时候,用来分析法规影响的方法和标准的清晰度和透明度如何。 A7. 怎样评估非法规措施。 A8. 为了确保对法规的遵从和实施,所采取的措施达到了什么程度。
B. 竞争政策	B1. 有关促进效率和消除妨碍市场竞争的政策在司法方面的应用程度。 B2. 在什么样的程度上,竞争法和政策的目标包括且只包括促进和保护竞争程序和提高包括消费者剩余在内的经济效益。 B3. 在什么样的程度上,竞争机构或者其他实体拥有(i)在整个经济体内,促进竞争和提高效率,以及提高对竞争效益认识的清晰的任务。(ii)足够的资源来实施包括在其任务之内的促进行动。 B4. 采取了什么措施来抵消政府作为公共所有者实施经济行为时具备的一定优势。 B5. 机构应该为竞争法的自主管理和实施负有多大的责任;以及人力物力等资源的投入程度。 B6. 决策制定者作用的透明度。 B7. 处理竞争机构与部门管理机构之间关系的政策和措施的透明度。 B8. 竞争法拥有怎样的措施来有效制止和预防卡特尔行为、以及对控制权的滥用或者是非法的垄断行为;怎样有效地处理反竞争的边际收益。 B9. 整个经济体中的所有活动应用竞争法的程度。 B10. 竞争法提供了何种程度的、有效的调查力量和约束力,来发现、调查、惩罚和制止违反竞争的行为。 B11. 在什么样的程度上,公司和个人可以(i)从竞争机构那里了解到有关案件,并发表自己的观点。(ii)到相关的法庭或者法院对竞争机构的决议提起上诉,或者为违反国内竞争法的行为所造成的损失寻求补偿。 B12. 如果没有竞争法,在怎样的程度上拥有一个有效的框架或者机制来制止和处理个人的反竞争行为。
C. 市场开放政策	C1. 法规决策制定的机制怎么来培养在贸易和投资方面实施这些决策的意识。 C2. 在何种程度上,政府可以确保法规及其实施的方法有利于贸易活动,而且不会对经济运行带来不必要的压力。 C3. 为了保持一致性、可预测性、简洁和透明,设计和实施了怎样的关税和更广泛的程序,因此可以避免给商品流带来不必要的负担。为了提供服务而产生的人员的临时流动相关的移民程序的透明度如何,及其与市场准入的一致性如何? C4. 政府建立了怎样有效的公共咨询机制和程序,以及这些机制是否给予所有的利益集团能够充分获取它们的途径。 C5. 对于国内和国外的潜在的供给者来说,政府采购程序的开放度和透明度如何。 C6. 法规要求是否歧视或者阻碍了外国投资和外国所有权,或者外国服务的供给?如果存在歧视因素,它们的基本原理是什么?为了削弱或减少这些歧视因素,确保它们与国内投资者享有同等的权利,采取了什么措施。 C7. 在何种程度上,协调的国际标准可以用作主要的和次要的国内法规的基础。 C8. 在何种程度上,在其他国家实施的措施可以视为与国内措施是相同的。 C9. 在何种程度上,确保程序的透明、有效和可行,并且不会对商品或服务的自由造成不必要的障碍。

资料来源:APEC-OECD Integrated Checklist.

根据清单要求,管理政策应最大限度地体现法规的效率、透明度和可信度。竞争政策的目的是通过消除或减少关于竞争的法律、法规、管理政策、实践和程序的扭曲效应,以及通过实施有效的竞争法来阻止和制止私人的反竞争行为,来促进经济增长和提高经济效率。市场开放政策旨在通过消除或减少边界以及边界内法规和措施的扭曲效应,确保一国可以在全球化和国际竞争中受益。总之,APEC-OECD 结构改革完全清单是一个自我检查的工具,它体现了

APEC 和 OECD 关于结构改革的原则;包括了管理体制、竞争以及市场开放等有关规制改革的核心问题;提高透明度、可信度和政策绩效是评价结构改革效果的基本标准。

迄今为止,美国、中国香港、中国台北、韩国和澳大利亚已经根据 APEC—OECD 结构改革完全清单进行了自检。其中,美国、韩国对其水平标准和管理政策部分进行了评价;中国香港、中国台北和澳大利亚则对清单提出的四个部分进行了自我检查。^①

三、APEC 结构改革框架与内容

(一)APEC 结构改革优先领域

根据《领导人实施结构改革议程》,APEC 结构改革的优先领域包括管理体制改革、加强经济法律基础设施、竞争政策、公司治理和公共部门管理等五个方面。在实施过程中,结构改革目标将根据每个优先权领域的具体原则进行调整。管理体制改革的竞争政策、公司治理和公共部门管理改革的一项基本工具,其有效实施也需要有完善的经济法制基础设施建设来保障。因此,结构改革的五个优先领域是相互作用、相互促进的,也只有这样才能实现结构改革的成功。

2005 年,APEC 领导人同意制定《面向 2010 年结构改革路线图》,作为 APEC 结构改革的工作计划,并由经济委员会负责监督工作进展。到目前为止,很多广泛的结构改革议程和管理体制改革均视为结构改革的重要组成部分。

1. 管理体制改革的

当自由放任的市场产生一些令人不满意的消极后果,出现市场失灵的情形时,政府进行干预的基本手段是颁布法律法规,帮助规定经济活动的“游戏规则”。

许多 APEC 论坛对现有的各种法律法规做了大量的研究工作。比如,标准与一致化分委员会(SCSC)负责保证法律法规实现 APEC 经济体的健康和安全标准。中小企业工作组负责承担私营企业发展计划的工作,其主要任务是保证法律法规有利于小型企业的平稳经营。

2. 竞争政策

竞争是保证市场效率的基本条件。竞争政策的实施有利于改变竞争缺乏或限制竞争的做法。竞争政策和放松管制小组(CPDG)在这方面做了大量的工作,包括:APEC 竞争政策培训课程、竞争政策和法律数据库、OECD/APEC 管制改革数据库。

这些工作旨在促进和加强国内机构的能力建设,使之能有效支持市场竞争,协调法规限制与竞争促进,保证劳动力和自然资源市场等要素市场的效率。

3. 公共部门管理

良好的公共部门管理有利于公共部门效率的提高乃至政府政策目标的实现。公共部门在经济活动中发挥着重要的作用,因为它通常是容纳最多劳动力并占有国民经济最大份额的部门。APEC 经济委员会(EC)在 2006 年首次讨论了公共部门管理问题。讨论议题包括:设定绩效目标、设计组织结构以及如何监督工作进展。

2006 年经济委员会举行了公共部门管理专题研讨会,并将于 2007 年发布一份说明公告部门管理的高级准则和最佳做法的文件。

^① 美国、韩国的自检结果于 2006 年 APEC 第 3 次高官会期间提交;中国香港、中国台北和澳大利亚于 2007 年 APEC 第 3 次高官会期间提交。

4. 加强经济法制基础设施建设

健全有效的经济法制基础设施建设对于财产所有权的保障和法律法规的实施具有重要的意义。APEC 经济法律基础设施建设合作小组(SELI)负责承担 APEC 工作计划中以下领域的工作内容:能力和机构建设、公司治理法规或政策、竞争法规或政策、破产法、会计系统和标准、国际争端解决机制。

5. 公司治理

良好的公司治理有利于保证公司经营的透明度,维护股东的利益,吸引投资者并保证投资者尽可能获得最高的投资回报率,同时它也有利于促进宏观经济的稳定和增长。

APEC 公司治理工作议程由 SELI、CPDG、FMP 和 EC 共同承担相关的工作。未来的工作议题包括:规定股东的具体权利;制定会计和信息披露标准保证经营活动的透明度和市场信息质量;明确界定董事责任,保证董事行为的透明度,维护股东权益;明确界定董事会决策机制和风险管理机制;加强违背良好公司治理原则的违法行为的法律法规体制建设等。

(二)APEC 结构改革重点领域分析:公共部门管理

继确立了五个优先领域之后,2007 年 APEC 进一步将结构改革的重点集中在公共部门管理方面。APEC 第十九届部长级会议联合声明强调指出,同意 EC 在《2007 年 APEC 经济政策报告》中重点突出公共部门管理和利用机制支持结构改革。APEC 应加强现有机制,推动和落实结构改革,增强各成员执行改革的能力,并提高其竞争力。

1. 公共部门管理的目标与途径

为适应全球化、信息化以及国际间竞争加剧的趋势,满足国内公共服务需求的增加以及提高政府效率,近年来,不少国家,特别是发达国家相继掀起了政府改革的热潮,推动传统的公共行政模式向“新公共管理模式”转变。透明、高效的公共部门管理在实施和推进政府政策、提供公共服务与产品以及鼓励公众参与政府部门管理方面发挥着越来越重要的作用。认识到这一问题的重要性,APEC 指出,随着成员间关税、非关税等贸易壁垒的消除,应更多关注跨境贸易中的结构和体制障碍,因为这些障碍所导致的“边境内壁垒”制约了经济效率的进一步提高。

研究表明,良好的公共部门管理可以在两个层面上发挥作用。在一般层面上,公共部门管理体现为体制、法律和规章制度的安排,政府通过这种安排来实施权威和对公众负责。从这个角度来说,公共部门管理关注的是政府部门的整体效率以及政府官员是否对其所具有的权利和掌握的资源负责。在制度层面上,公共部门管理是一个有关规则和程序的复杂系统,政府正是通过这个系统来实现指导、控制和监管,最后得以实现其设立的经济与社会目标。通常,在公共部门雇员的满意度和尽职度、客户对公共服务的满意度以及大众对于公共机构的信任和信息之间存在着所谓的“公共部门服务价值链”。这个“价值链”表明,如果公共部门管理者关注管理效率和可信度,那么其部门的内部和外部表现将得到较大提高。这是因为可信度和强有力的领导系统、管理竞争以及道德行为将促使公共部门雇员提升满意度和尽职度,进而提高公众对于公共管理部门的信任和信心。

实现高效的公共部门管理的主要途径有两条。一是通过设计和实施规则和程序。美国使用的就是这种方法。比如,要求所有的公共机构都出版关于他们活动、成绩和财务状况的年度报告。二是确立公共管理部门必须遵守的原则(比如澳大利亚和新西兰)。

2. 公共部门管理的基本原则

公共部门管理是一个非常复杂的问题。不仅各经济体的发展水平、政治制度、经济社会目标以及民众意愿等有所差异;而且在各个经济体内部,公共部门管理的目标和方式也会随着政府和社会要求的变化而调整。因此,要达到公共部门管理的目标、制度、方式以及结果之间的平衡并非易事。在 APEC 内部,由于成员之间的巨大差异,公共部门管理的制度、途径与水平大相径庭,无法确立一个统一的框架与模式。尽管如此,APEC 仍然提出了良好的公共部门管理所应遵循的九项基本原则,即:法律规章、透明度、可信度、公共部门绩效管理、公共部门道德与廉洁、对公众的响应、政治和政府结构、良好的政策与体制、风险管理等。这些原则是非约束性的,代表了各成员经济体实行公共部门管理的成功经验。

(1) 法律法规

法律在公共部门管理中至关重要,它们通过一整套全面、严格的规章制度来规范个人和集体行为,法律系统健全与否直接影响到政府管理社会的能力。一个内容全面、运行良好的法律系统有助于降低私人部门和公共部门的交易成本,这是建立使用竞争性市场和合同来协调和控制公共部门组织活动的政府系统的先决条件。

APEC 提出,各经济体应当建立某种机制,来评价、修改或者取消不符合其目标,甚至是妨碍市场有效运行的法律法规。在这一过程中,应着重考虑四个关键因素:第一,新的法律法规应当反映其所存在的制度环境的现实。第二,简化法律程序,同时还要保持程序上的公平性。这样既可以提高实施法律的效率,也能够减少腐败的风险。第三,尽可能地将惯例(社会标准和文化习惯)植入新的法律中,这样可以减少社会调整的负担,有利于新法律的实施。第四,确保法律法规的透明度,这样有助于减少民众对新法律法规的抵触,提高执行力。

(2) 透明度

透明度是良好的公共部门管理的重要特点。获取信息的便捷和低成本使得公众对公共部门的业绩和政府政策的效率能够做出更加准确的评价。这些评价增强了公众发表他们“声音”的能力,督促政府为政策失效负责,并解决由此产生的问题。公共部门可以通过为公众提供信息(比如通过公共部门的出版物)和公共咨询程序等渠道提高管理的透明度。

APEC 各成员经济体可以参考以下做法:第一,提供足够的信息。公众需要有关公共部门开支、活动和成就的信息来评价其绩效,因为纳税权赋予了他们管理政府的权力。第二,提倡建立一个独立、有力的大众传媒系统。第三,倡导创新和简单的交流方法,减少个人获得信息的成本。

(3) 可信度——对公共部门的监察和管理

可信度是良好的公共部门管理的重要标志。所谓可信度,是指官员和决策者(比如政治领袖)对于他们所使用的资源和掌握的权力是可信的、可以负责任的。官员对政治领袖来说是可信的,政治领袖对人民大众来说是可信的,那么就构成了一条可信度链。政治可信度机制鼓励政府为了大众的利益而不是为了非代表性的利益集团而实施决策。

APEC 提倡各成员通过以下几种方式提高公共部门管理的可信度:第一,通过相关法律检查和平衡权力的实施。最典型的做法是将政府的权力分散给各个独立机构(比如立法、司法和行政),这些机构彼此监督和牵制。这可以增加市民上诉和质疑政府行为的途径。第二,建立决策机制。创建正式的决策机制可以减少特殊利益集团所施加的压力,实现更好的政策干预和可信度。第三,建立独立的机制来监督政府机构的行为。在一些特定的情况下,可以建立一些机