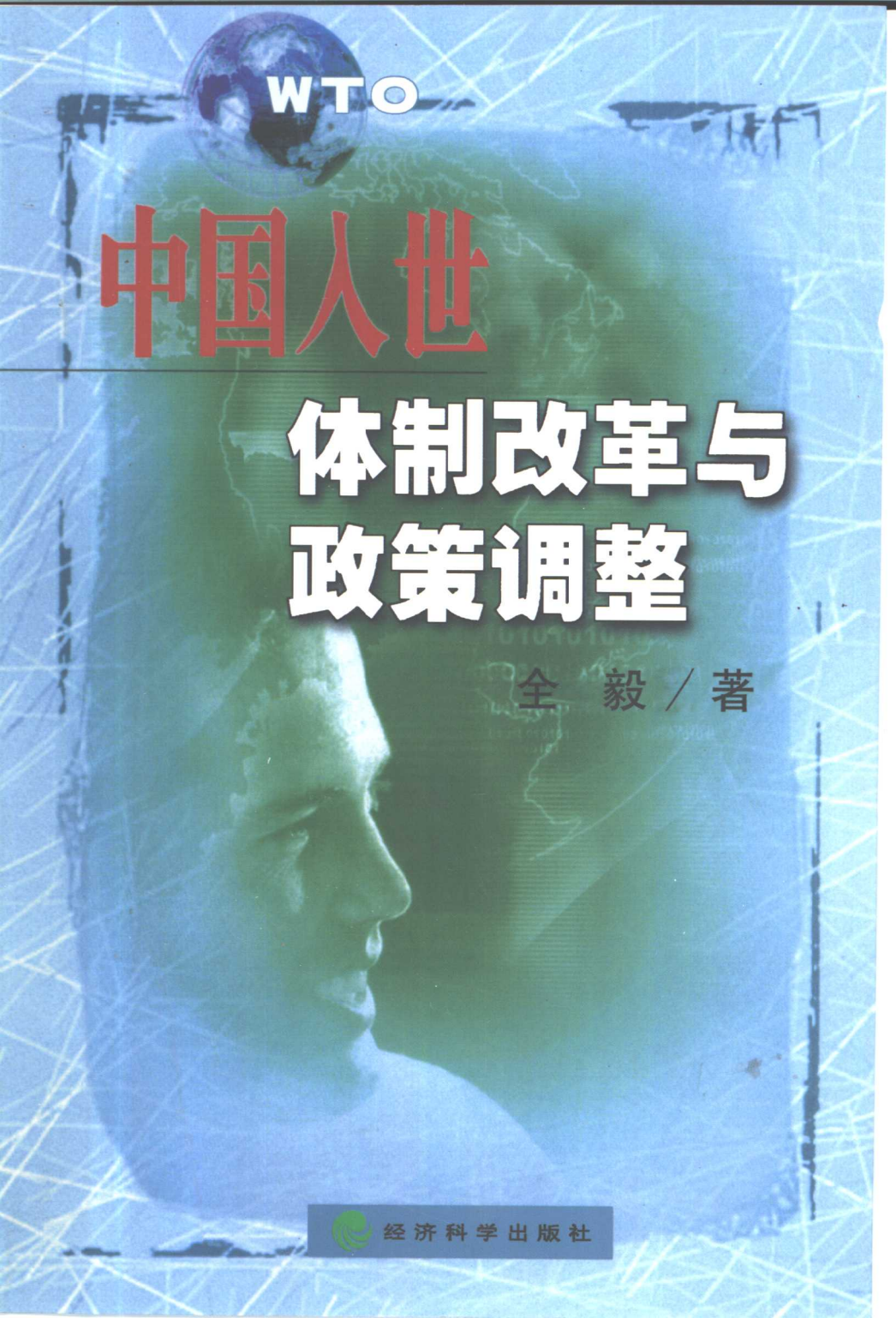




WTO

中国人世

体制改革与 政策调整

全 毅 / 著



经济科学出版社

中国入世： 体制改革与政策调整

全 毅 著

经济科学出版社

责任编辑：孙怡虹
责任校对：马金玉
版式设计：周 昊
技术编辑：李长健

中国入世：体制改革与政策调整

全 毅 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

850×1168 32 开 15.25 印张 360000 字

2001 年 12 月第一版 2001 年 12 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7-5058-2723-5/F·2114 定价：22.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人世：体制改革与政策调整/全毅著. —北京：
经济科学出版社，2002.1

ISBN 7-5058-2723-5

I. 中… II. 全… III. ①世界贸易组织-影响-
经济体制改革-研究-中国②世界贸易组织-影响-经
济政策-研究-中国 IV. F12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 002060 号

序 | 言

迟福林

(一)

全毅同志所撰《中国入世：体制改革与政策调整》书稿摆在案头，作者约我写序言，我欣然同意。尽管目前有不少这方面的专著，并且不断有新著问世，但我还是认为，该书的出版会对我国加入 WTO 后的经济改革和政策调整起到一定的参考作用。

入世参与经济全球化，客观上对我国经济、政治、文化等各个方面的发展和变化带来了不可低估的影响。近一阶段以来，大部分学者都或多或少地涉及了中国入世后问题。可以认为，最近几年特别是进入 21 世纪以后的软科学研究成果，无不蕴涵着中国加入世界贸易组织的影响和对策之类的内容。

在“WTO 与中国”这个研究领域，我院的独特之处，在于直接联系中国的改革。这两年媒体使用频率较高的两个概念——“面对 WTO，中国改革决定未来”、“加入 WTO 倒逼中国改革”——集中地反映了我院对加入 WTO 后中国应对策略的主要观点。

作者曾经于 2000 年和 2001 年两次来我院做访问学者，承担的研究任务从一开始就很明确，即“加入 WTO 后的中国经济改革和政策调整”，这一课题的确立，表明我院在中国即将加入 WTO 面前的一种认识和态度。作者参与了 this 课题，为课题的展开作出了贡献，同时，也从做课题中吸取了营养。可以肯定，

从体制改革和政策调整这一根本上提出中国加入 WTO 后的应对策略，这样的著作不是多了，而是需要研究人员进一步的努力，创造更多、更有价值的研究成果。

本书以中国加入 WTO 为背景，研究内容涉及到我国入世后的体制改革和政策调整的两大课题。前六章围绕中国入世后经济改革面临的十大问题，分别从五个方面，即以公共职能为目标加快政府改革，经济结构调整的体制障碍及改革，入世后我国的商业流通体制改革，金融体制改革，基础领域垄断行业的改革与重组，较全面、系统地论述了中国入世后的经济结构调整和经济体制改革；后六章以世贸组织的基本原则、基本功能和我国入世谈判所作承诺为切入点，分别从五个方面，即加入 WTO 与我国产业政策调整、我国产业保护政策、西部大开发战略的政策选择、WTO、地区主义与中国的政策选择，入世与我国企业国际化经营战略等方面论述了中国入世后的政策调整。该书观点明确，论证比较充分，重点突出，是一部佳作。

(二)

加入 WTO 是中国改革开放深化的必然。

WTO 规则的实质是规范市场经济的运作，监督其规则的实施。我们可以把它概括为 12 个字，即“制定规则、开放市场、解决争端”，核心是规范世界范围内市场经济运作的方式和各种制度环境。WTO 关于开放市场、协调矛盾的目的是监督 WTO 的成员按照 WTO 的规则来确实有效地实行市场经济。从这一点说，WTO 的职能就是规范市场经济。

我国加入 WTO 的实质是全面实行市场经济，从经济体制上与世界经济主流接轨。改革开放以前我国实行计划经济，关起门来搞建设，谈不上与世界经济主流接轨，也谈不到参与世界经济竞争。改革开放以后，我们打开国门搞建设，继而宣布实行社会主义市场经济，实行更大的开放，目的是加快发展自己的经济实

力，并同世界经济主流接轨。作为一个社会主义的大国，应当创造条件，积极参与世界经济竞争。尤其是今天，经济全球化不管有多少利和弊，这是一个不可避免的大趋势，能不能利用加入 WTO 这样一个契机，加快同世界经济主流接轨，对于中国经济的持续发展，是一个十分重要的问题。

我国加入 WTO 是向全世界表明，市场化改革已成为中国必须和应当履行的国际义务。因此，改革开放的进程具有不可逆转性。我国加入 WTO，承诺了 8 个大字：“遵守规则、开放市场”。就是要遵守市场经济的规则，开放国内市场，逐步按照 WTO 的规则同世界经济主流接轨。

(三)

加入 WTO 与我国未来几年市场化改革的新进程。

按照原定的进程，我国确定了建立和完善社会主义市场经济的时间表，即最迟到 2015 年，建立起比较完善的社会主义市场经济体制。加入 WTO 后，将使我们加快完成这个时间表。

我国申请加入 WTO 的 15 年谈判，实质上记录了我国改革开放的历史性跨越。15 年的入世谈判历程是漫长的。但在谈判历程当中，我国实现了两大转变：一是从批判市场经济、不承认市场经济，到承认市场经济并实行市场经济的历史性跨越；二是开放从摸着石头过河到有时间、有步骤、有计划地全面开放。这两个转变是我国这些年改革开放、实行市场经济的一个历史性跨越，表明了我国向市场化改革迈进的两个大的步骤。加入 WTO 以后，对推动我国的市场化改革会比以往发生的这两大跨越要深刻得多、实质得多和现实得多。

未来 5 年是我国市场化改革的关键时期。我国承诺在 3~5 年的时间内逐步开放服务领域，表明它锁定了中国开放的跨度，在这 5 年里必须按照承诺全面开放。据此，银行体制、电信体制、保险体制要进行相应的改革，与此相关联的政府的行为、政

府的管理以及企业管理体制的改革已成为必然。

市场化改革的速度与标准更快、更高。未来的改革不是按照我们的需求，而是按照 WTO 的规则来改，按照与世界贸易体制接轨的要求来改。改革的标准与约束力也不一样。

因此，我国的改革进程比照以往的时间表要提前，并且按照与 WTO 贸易体制规则接轨的要求来改。就是说，对外开放的步骤，在一定程度上锁定了改革的方向和速度。未来几年的市场化改革，预料比原来的进程要快。

(四)

加入 WTO 与我国经济改革的新动力。

我们应当研究我国加入 WTO 背景下的经济体制改革所面临的复杂情况以及应采取的新的改革战略。我们搞社会主义市场经济的目的就是要把广大老百姓的利益同市场竞争机制紧密结合起来，使得广大群众而不是少数人同时能够获益，而且不断地在改革进程中获益。这种市场经济才能得到广大老百姓的认可；这种市场经济才能使老百姓成为市场经济的利益主体；这种市场经济在中国才有持久的生命力；这种市场经济才能有效地抑制腐败。我想我国的改革战略如果朝这方面倾斜，就能在加快市场化改革进程中真正体现“三个代表”，把改革始终反映和代表广大人民群众根本利益的要求制度化、具体化。

我国加入 WTO 后，改革的动力发生了变化，至少以下几个方面将形成改革的新动力：

1. 双重动力。过去的改革是自己内部的需求，现在是内部需求与外部推动相结合的双重动力。

2. 加入 WTO 后，开放的透明度增强了，由此决定改革的透明度也增强了。透明度也是一种动力，由透明度的增强而产生良好的改革预期和自觉的推动力。

3. 政府在改革中的动力将大大增强。加入 WTO 后，最根

本的就是政府行为问题。一是通过法律法规制约政府行为，政府要正确严格地执行自己修订的法律法规。二是做政府该做的事情，履行政府的公共职能。过去讲了20年的“政企分开”问题，要在入世的条件下自觉地加快政府管理制度的创新进程。

4. 增加了企业自我创新的动力。入世后面对外部激烈的竞争，企业没有产品创新、结构创新、体制创新、文化创新，就很难维持自身的生存和发展。这既是入世所面临的压力，又是动力。

5. 加入 WTO，增强了中国参加经济全球化的推动力，使我们能够积极迎接时代挑战，融入经济全球化中去。

(五)

加入 WTO 与我国经济改革的新特点。

开放倒逼改革。有人提出，当改革远还没有完成的时候，开放速度过快可能会延缓改革，这是有一定道理的。但是，当今世界是大开放的格局，在这种情况下，不可能让你将一切都准备好再开放。而且按照 WTO 的规则，推进市场化改革，加快建立与国际管理相适应的市场经济体制，恰是未来几年特定环境下改革的新特点。

未来几年的改革是结构性改革。加入 WTO，全面实行市场经济，就不是单项改革，而是结构性改革。结构性改革就是配套改革。这在 20 世纪 80 年代就提出了，但配不了套。现在情况不一样了，国有经济本身就面临着全面配套改革问题；国有银行不改不行；基础领域、服务业不改不行；国企改革，政府不改不行，社会不改也不行；政府改革，相应的政治体制也要改革，等等。

改革的深刻性。我国的改革到了今天，以产权制度为核心的改革已成为当前最突出的矛盾和问题。我们以“三个代表”为指导把这个事情解决好了，实行以产权制度变革为核心的新的配套

改革，就会得到广大百姓的拥护而使改革大有前途。

我国加入 WTO 向世界承诺的开放时间表，是一个对国际社会负责任的承诺，也是我们必须履行的国际义务。邓小平同志曾经说，谁不搞市场经济，谁不搞改革开放谁就下台。这句话确实具有深刻的意义。在经济全球化背景下，中国的市场化改革不仅是一个经济问题、社会问题，而且是我国的国际形象问题，是一个大国在国际的地位问题。由此可见，我国加入 WTO 的最大挑战就是市场化改革，加入 WTO 的重要行动就是加快市场化改革进程。

(六)

国有经济必须进行更彻底的改革。

国有经济如何适应加入 WTO 后的新形势，是我国最迫切、最关键的问题。面临一系列新的情况和问题，国有经济改革需加快推进股份化进程。国有经济的股份制改革，涉及三个基本问题：一是国有企业的股份制改革，尤其是大中型国有企业的股份制改革。这是国有企业建立现代企业制度，实行法人治理结构最重要的基础。二是国有公共部门的股份制改革。加快对电信、铁路、民航、电力等国有公共部门的股份制改革，对于推进我国基础领域投融资市场化进程，纠正制约我国国民经济的产业结构偏差，并保证有效地向全社会提供以竞争为基础的公共产品，都有着特殊的意义。为此，通过股份制改革，改变国有资本过于集中的状况，打破行政垄断局面，吸收民间和社会资本，形成有效的竞争机制，是国有公共部门改革的主要内容。加入 WTO 后，要在有效的时间内实行全面平等的竞争，这项改革，越来越具有紧迫性。三是积极稳妥地推进国有商业银行的股份制改革。这不仅对国有经济的改革具有牵动全局的作用，而且对宏观经济的稳定具有重要影响。特别是在我国加入 WTO 的背景下，金融领域的对外开放和利率市场化的进程将大大加快，这为国有银行的股份

制改革留下的时间、空间都是十分有限的。国有银行要在几年之内对外资放开，应对竞争，必须有效推进股份制改革。我们对这项改革的全局性、紧迫性应当有清醒的认识。

如果我们在加入 WTO 的最初几年里能成功地解决国有经济这三个层面中的重大问题，就能够奠定参与国际竞争，参与全球化的最重要的条件和基础。入世后有了外部改革的压力，是有条件解决好的。

(七)

人力资源的开发利用是中国加入 WTO 最初三五年的一个突出问题。

人事制度的改革是根本的制度性变革。人才是现代市场经济中的第一要素，人才的配置是各种要素配置中最首要的问题。如果人才的配置不合理，其他的配置再合理，问题也解决不了。人事制度的弊端加上腐败共同发生作用，在一定程度上会对人才的培养和使用造成严重障碍。因此，人事制度改革主要涉及 3 个方面的内容：(1) 高级管理者；(2) 政治家；(3) 科技人才。在技术层面、管理层面上的人才选拔存在的问题。在加入 WTO 背景下，要人尽其才。按照“三个代表”要求，把代表先进生产力的人才解放出来，真正做到公开、公正、平等，这是人事管理制度优越性的表现。这件事解决好了，才能提高竞争力。

人力资源开发需要建立产权激励机制。现代市场经济必须使高科技人才、稀缺人才得到价值体现，无相关的制度环境很难解决人才问题。硅谷为什么能够吸引一大批人才？西方的服务业为什么能在最近的 20 年当中得到快速发展？一个不容忽视的现实是：20 世纪 70 年代以后，人力资本的概念已成为西方经济理论当中最重要的概念。人力资本作为一种生产要素要参与分配，在获得一般的工资奖金收入之外，还能在剩余价值的分配中占有一定比例。经验证明，产权制度的激励有根本性作用。美国最受欢

迎的 100 家企业，很多实行了利益分享制，有 11% 的企业实行了员工持股计划，并对企业管理者实行期股期权。借此，美国的网络经济、信息经济才能够领先世界若干年。我在 1993 年提出劳动力产权问题。我理解的社会主义市场经济是在实行劳动力产权基础上的人民市场经济。市场经济也有好坏之分。坏的市场经济会出现通货膨胀、大萧条等现象；好的市场经济是建立在邓小平同志所说的共同富裕基础上高度发展的经济。为此，要承认劳动者凭自己的多方面能力获取或参与企业利润分配的权利，而职工持股这种产权激励机制是分配制度改革中的重大问题。在计划经济条件下，劳动者由国家调配，低薪加养老、住房等福利，它不承认劳动力产权。在市场经济条件下，养老、住房等福利逐渐社会化，就必须重新调整劳动者的利益格局，要承认职工对国有资产的增值所做的贡献，承认劳动力产权，解决好利益分配关系，充分解放劳动力。目前这项改革有三个问题需要解决：（1）高科技人才以科技成果所占的产权比例应不受限制；（2）要给予管理人才期股期权；（3）一般员工持股可增加企业凝聚力，要赋予持股人法律地位，要从开发人力资源角度看待员工持股。因为实现产权激励是应对全球化和新经济的重要的激励措施。合理的分配关系也会产生生产力。

（八）

准确给政府定位，推进政府改革。

目前，政府改革有两件事非常迫切：如何确立以公共职能为目标的政府改革方向。在 1998 年英国中央财政的各项开支中；占第一位的是社会保障，为 30%；第二位是教育，占 20% 左右；第三是国防；第四是政府行政开支。而在我国，财政的相当一部分支出用于投资，越俎代庖，充当投资主体。因此，要尽快转换政府职能，既要发挥政府在经济管理中的作用，又要让市场充分发挥作用，要让有形的手和无形的手都发挥作用，单纯强调一只

手是不行的。更重要的是培育一个环境，让企业真正成为独立的经营实体，自己去进行制度创新、技术创新和产品创新，成为投资主体，自己到市场经济中去闯荡，去探索。政府要敢于和舍得下放权利，多从维护经济环境的公平和鼓励竞争上做工作，在加快产权结构调整、大力发展高科技产业、利用高科技改造传统产业、鼓励企业建立现代企业制度、维护公众权益和促使健全市场经济体制等方面多做工作。

如何用法律约束政府行为。法律首先要约束政府依法行政。这是有法必依的重要基础。我国加入 WTO，政府行为转变的关键是加强法制建设，把一切都纳入民主和法制的轨道来进行我们的改革。中央已经确定了“依法治国”的国策，也早就开始了从人治到法治的转变，客观地说，这还将是一个较长的过程，不可能一蹴而就，不能急于求成，但这是一个方向。从总体上来说，就是要保护人民民主的权利，发展社会主义民主政治，这要从基层到高层都形成一种便于发扬民主的政治结构。只有健全社会主义民主制度，才可能完善社会主义市场经济体制。也只有坚持民主政治，才有利于解决人民内部矛盾，才能把大多数群众团结在党的周围，才能使我们的党获得最广大群众的支持，才能真正保证并坚持党的领导，实现由人治到法治的转变。

中国体制改革研究会副会长
中国（海南）改革发展研究院执行院长、教授
二〇〇一年十一月

序 言

邓力平

经过十五年执著的努力，中国终于正式加入世界贸易组织。中国入世后参与世界多边贸易体制究竟能获得多大的收益，这在相当程度上将取决于我国政府、中介机构和企业对 WTO 规则的把握和利用，取决于我国如何适应市场经济要求与 WTO 规则，深化体制改革与政策调整。

这一体制改革和政策调整，对外是为了适应经济全球化要求，力争在国际竞争中获取最大的收益；对内则是为了创造一个公平竞争的体制环境与政策环境，促进经济的发展。因此，福建社会科学院的青年学者全毅同志选择这一题材进行研究是很有意义的工作。

中国入世后的体制改革涉及到方方面面的问题，但改革必须抓住重点。在本书中，作者选择了政府管理体制、经济结构调整当中的体制障碍及其改革，以及服务业领域的几大重点行业，如商业流通领域、金融领域和基础领域进行探索。这些领域的体制改革成功将有助于我国市场经济体制基础框架的建立，同时将促进其他领域的改革。比如政府职能转变与管理体制的改革，将决定国企改革能否成功、并真正搞活，精简机构能否顺利进行、并搞得彻底，市场机制能否在资源配置中起基础性作用。政府职能转变还关系到反腐败、建立廉洁高效的政府，是反腐倡廉的重要举措。我国经济结构调整能否到位？也与体制改革密切相关，因为现实经济当中，还有许多计划经济时代的体制因素在

阻碍着生产要素的合理流动和优化配置，这些体制障碍不扫除，经济结构调整就难以到位，我国的经济竞争力就难以提高。我国商贸、金融与基础领域都是长期在计划经济下发展起来的，目前正在全力建立符合市场经济规律，迎接经济全球化挑战的新框架；又是国民经济的命脉所在，可能是入世后受冲击最严重的领域。如果不利用有限的过渡期，加快体制改革，迅速提高这些产业的竞争力，要经受入世的考验是困难的。这是目前国内所关注的问题，也是作者的用心所在。

综观全书，应该说作者对这些领域的研究花了不少功夫，并有了初步的研究成果。作者不仅提出了入世后加快体制改革与政策调整的紧迫性，还提出了一些有价值的对策思路 and 可操作性措施。比如，作者就如何围绕企业为中心来建立整个社会主义市场经济管理体制，如何调整国有资产在企业的股权比重、转变财政职能、减政放权、机构改革以及改革施政方式等方面提出了一系列对策措施。在服务业领域的改革问题上，作者在打破垄断、引入竞争机制方面也提出了不少具体的对策措施。作者提出中国的经济结构问题实质上是一个体制问题，并以此为出发点来分析我国经济结构的调整问题，这一对策思路有其独到之处。

中国入世后的政策调整应是国内外关注的又一个焦点。与体制改革相比，政策的调整更为急迫，其效果也更为直接。作者根据我国政府的基本承诺和 WTO 规则，对我国入世后应该进行的政策调整进行了深入浅出的探讨。WTO 规则不仅对我国关税和非关税措施构成约束，而且对国内财政、税收、金融、科技、环保、人力资源开发、地区和产业政策的实施方式也都构成一定的约束。作者以中国入世后最基本的关税壁垒和非关税措施的调整作为切入点，对我国外资政策、国内财税政策、产业支持政策、产业保护政策、区域开发政策等方面进行了颇有意义的探索。

中国入世后将面临怎样一个新的国际竞争体制环境与法律环境，怎样认识新的国际多边贸易和区域经济？中国应采取什么对

策？也是值得我国政府和企业重视的一个问题。作者提出中国的支持多边贸易体制的基础上，也须在构筑双边贸易体制方面作出努力。最后，中国入世对国内企业意味着什么？我国企业应如何应对？相信是我国企业感兴趣的问题。作者分析了中国入世后，企业所面临的新环境，以及应对全球化竞争的策略。

读完书稿，我觉得全毅同志的这部新作有以下特色：

一是研究问题的角度新。目前国内研究入世的文章和著作已经不少，本书从体制改革与政策调整的角度，探讨中国入世应对之策，这一领域的专题研究是一个新的角度。其次，目前一些对策研究仍是采取静态分析方法。作者则从 WTO 规则以及我国的承诺出发，采用比较分析与动态分析的方法，找出我国存在的体制与政策差距，然后提出对策措施，以求得入世能利大于弊。

二是资料丰富、文章立论和对策持之有据。写文章、谈对策，需要占有详尽的资料和事实根据，在大量调查的基础上做深入地研究，最忌讳空发议论。本书给人的印象是资料丰富，观点和立论持之有据，提出的对策具有一定可行性。比如，作者根据 WTO 规则，分析我国过去许多产业支持与保护政策及其手段是不符合入世要求的，必须加以改变。同时，提出许多符合 WTO 规则的可供选择的政策工具。

三是重点突出。研究中国加入世贸组织的准备工作，首先就是要研究我国加入世贸组织会出现一个什么样的新的外部环境。然后根据市场经济的规律，在新的市场环境出现的情况下，适者生存，不适应者就被淘汰。所以加入世贸组织的最重要问题就是要研究我们的经济发展会出现一个什么样的外部环境，主要是我们为加入世贸组织做了什么承诺，这个承诺所带来的影响，所带来的环境。作者正是根据我国的基本承诺，分析入世后我国应做的体制改革和政策调整。作者在本书中并没有做面面俱到的议论，而是重点选择几个领域做研究。这是本书的一个特色。

基于此，我乐意向广大读者推荐作者这本新书，既希望本书

的出版能为我国入世后体制改革与政策调整起到一定作用，也希望作者继续努力，刻苦钻研，早日向读者提供新的研究成果。

厦门大学副校长、国际贸易系教授、博士生导师
二〇〇一年十一月于厦门