

加入WTO后 再论政府改革

阮成发 / 著

经济日报出版社

加入 WTO 后 再论政府改革

阮成发 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加入 WTO 后再论政府改革/阮成发著

北京: 经济日报出版社, 2003

ISBN 7-80180-130-X

I. 加... II. 阮... III. 国家机构—政治体制改革—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 085209 号

加入 WTO 后再论政府改革

著 者	阮成发
责任编辑	王 含
责任校对	侯臻燕
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮编 100054)
电 话	010-63567683(发行一部) 63567690(策划部) 010-63588447(发行二部) 63567687(直销部)
网 址	edp.ced.com.cn
E-mail	edp@ced.com.cn
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市美通印刷厂
开 本	850 × 1168 毫米 1/32
印 张	13.5
字 数	300 千字
版 次	2001 年 9 月第一版 2003 年 1 月第一次修订
印 次	2003 年 1 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-130-X/D · 016
定 价	24.00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

修订版序

我与成发同志迄今未曾谋面，只是读过他的专著《WTO与政府改革》（经济日报出版社 2001 年 9 月第一版），也算是有过神交了吧。蒙他不弃，嘱我在这本《WTO 与政府改革》的修订版《加入 WTO 后再论政府改革》前写点文字。坦率地说，我对 WTO 与政府改革的问题并未作过专门的研究，而之所以乐于在成发同志的这本新著前面写点东西，一是却于他的盛情，二是自己也深感有关 WTO 与政府改革这个课题在我国已成为世贸组织成员后的今天的确具有特别重要的价值与分量。

据出版社的同志向我介绍，成发同志的《WTO 与政府改革》一书出版面世后颇受读者欢迎，一年中已持续加印 9 次。一本理论性的专著能取得这样的业绩，不易，但也不怪。它至少反映了两个问题：一是近年来，我们虽然出版了数以千计的有关 WTO 的研究著述，但从政府改革这个角度切入展开深度研究者并不多，成发同志的研究可谓“占得先手”；二是成发同志研究的这个课题在我国正式加入世贸组织一周年后已日益显现出它的重要性：所谓“入世”，首先是政府要“入世”。我们经常讲面对“入世”后的挑战与应对，而最大的挑战莫过于对政府的挑战，最积极、最有效的应对则莫过于加快政府改革的步伐，全方位地、有效地搞好政府改革。

成发同志的《WTO 与政府改革》出版于我国成为 WTO

正式成员的前夜，现在的这本修订版《加入 WTO 后再论政府改革》则面世于我国“入世”的周年之际。365 天，在历史的长河中，不过是短暂的一瞬。但在我看来，成发同志在这“短暂一瞬”中所作的这次修订至少有两点是值得重视的。

其一，如前所说，成发同志的《WTO 与政府改革》尽管“占得了先手”，但它毕竟成书于我国正式加入 WTO 之前，有关我国“入世”后的诸多问题并非十分明朗，特别是我国政府在进入 WTO 这道门槛时究竟作出了哪些承诺，承担了什么义务，获得了哪些权利？中国经济与社会对外开放的程度究竟有多大？“入世”对中国的经济乃至整个社会生活，尤其是对各级政府究竟会产生哪些影响？限于当时的种种条件，特别是正式文件的未公开与实践的未展开，对上述重要问题要想做出准确、翔实的分析研究是有一定困难的。而一年后的今天，伴随着我国“入世”相关法律文件的全面披露，更多的研究成果不断推出，特别是“入世”一年来我们所遇到的种种新情况、新问题以及新应对的纷纷出现，为成发同志研究的深化提供了新的条件。与一年前相比，开展这种研究，不仅理论条件更加成熟，同时又有了初步的实践经验，这不能不为理论研究的深化提供了一种可能，而成发同志的这次修订正是将这种可能变成了现实。

其二，成发同志的这次修订有幸赶上了一个重要的历史契机，那就是具有重要历史意义的党的十六大的胜利召开。这次大会为我们确立了“全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面”的宏伟战略目标，江泽民同志的报告就我国的经济建设与经济体制改革以及政治建设 with 政治体制改革等一系列重要问题进行了深入而深刻的阐述，明确指出“坚持‘引进来’和‘走出去’相结合，全面提高对外开放水平。适应经济

全球化和加入世贸组织的新形势”。而这一切对成发同志研究的深入无疑指明了大的方向，提供了强有力的思想武器。

从这两个角度看，成发同志的这本《加入 WTO 后再论政府改革》既可谓生逢其时，亦可谓“与时俱进”的产物，从而保证了它理论研究的鲜活以及鲜明的时代感与现实性。

最后说一点，无论是初版的《WTO 与政府改革》还是这次修订后的《加入 WTO 后再论政府改革》，成发同志的研究既注重理论的创新严谨，又保持着较强的现实实务性。这或许与他的经历有关。作为一名法学博士，专业的学术训练使得他在自己的研究工作中既遵循着严格的学术规范，又大胆地开拓创新；而长期在政府机关工作的经历，又使得他对我国的政府行为、运作方式以及应该改革的方向有着更直接、更深切的体会。正是这两方面的优势使得他的研究既不是就理论就谈理论，也没有停留在摆问题的层面，而是将理论与实践、历史与现实、罗列现象与探讨问题有机地结合在一起。而这一点在我们当前深入开展各种研究时是尤为重要的。一方面，我们应该提倡鼓励大胆的理论创新，另一方面，我们也要时时关注总结急剧变革中的种种实践；一方面，要将理论的创新落到现实的土壤上，另一方面，又应将实践中出现的种种新问题提升到理论的层面加以总结探讨。惟其如此，理论才能得以保持生命的活力，难题才能得以有效的解决。

是为序。

艾 丰

2002 年岁末

（作者系全国政协委员、
经济日报前总编辑）

初版序一

在中国即将跨入 WTO 门槛之际，黄石市市长阮成发同志在他的博士论文的基础上，结合自己多年工作实践撰写了《WTO 与政府改革》这本书，就“入世”后政府职能转变，深层次改革等进行了分析与阐述。加入 WTO 后，中国各级政府应如何应对？是当前各级政府共同面临的十分重要而又十分现实的重大理论问题。这本书的出版，对于各级政府来说，有着积极的借鉴意义。

加入 WTO，我们如何积极应对，关键在于政府职能的转变，真正按市场经济的要求转变政府管理经济的方式。现在越来越清楚，“入世”首先是政府“入世”，加入 WTO 最大的挑战是对政府的挑战，最积极的应对就是加快政府改革。为此，政府必须按 WTO 规则要求，顺利实现职能转变和政府转型，由高度集权向合理分权转变，由行政命令向市场主导转变，由审批经济向监管服务转变。

中国加入 WTO，政府的不适应表现比较突出，这是因为我们的政府体制是在计划经济条件下形成的，其基本架构是适应于高度集中的计划经济体制需要的，虽然经过改革，情况有较大变化，但在很多方面还不适应市场经济的要求，特别是不适应“入世”后进一步开放和经济市场化的要求。一是现行体制结构仍不能完全适应经济市场化的要求，机构重叠，职能交叉，管理层次过多，政出多门的现象仍然存在，机构运行缺乏

应有的效率。体制结构的现状与市场经济特别是国际市场规范距离较大，加入 WTO 将面临严重挑战。二是政府职能没有根本转变。不少政府部门还习惯于直接干预企业的经济活动，行政管制过多，审批制还在经济生活中起主要作用。有些地方上一个项目，要盖近百枚公章。在社会主义市场经济条件下，政府的宏观管理是必要的，但在现实经济运作过程中，存在的是政府对市场的过度替代，一些应该由市场起作用的仍由政府包办，而一些应该由政府职能到位的却没有真正管起来。三是政府行为不规范。一方面表现在一些政府行政方式仍然没有摆脱靠“红头文件”、靠内部运转这样的运作模式；另一方面是行政垄断色彩依然存在。主要是通过制定具有强制力的行政规章、行业规章、地方性规章、决定等来维护垄断利益，使公平竞争难以实现。显然，这些都是不符合世界贸易规则要求的，很难适应经济全球化和发展市场经济的需要。

要加快政府职能转变，必须首先解决这样几个问题：

1. 加快政企分开，科学定位政府

中国的市场经济是在计划经济基础上建造起来的，所以我们的政府既突出了市场经济的角色，也保留了计划经济的部分角色，集保护者、管理者与市场经济主体于一身。加入 WTO 就要真正与国际接轨，就要区分不同角色，属于市场的要还予市场，属于政府的要进一步强化起来。当前突出问题是解决政企分开，在这个问题上中央强调了许多年，但并没有真正解决，问题的关键在政府，因为在政企关系中，政府处在主动方。在市场经济条件下政府作用是必要的，也是必须的。问题是政府的作用如何发挥、怎样发挥。这里有一个很重要的问题是划清政府的积极作用与政府介入的界限问题。我们要利用“入世”这一新的机遇，加快实现政企分开。

2. 转变政府管理经济的方式，放松管制，加强监管。

党的十五届五中全会和“十五”计划纲要都强调指出，要按照发展社会主义市场经济的要求，进一步转变政府职能，转变政府管理经济的方式。如何转变？关键是强化政府的监管职能，弱化直接管制职能。社会主义市场经济条件下政府管理经济的重要职能是监管市场运行，维护市场秩序，为经济发展创造良好的市场环境。为此，政府首先要加快审批制度改革，大幅度减少行政性审批，规范审批行为；强化监督机制。要按世贸组织规则和我国的对外承诺，抓紧清理、修订和完善有关法律法规，建立符合国际惯例的涉外法律体系；构建统一、规范的外商投资管理体制，提高依法行政的水平。政府就是要在宏观经济发展中掌好舵，而不是去划桨，要鼓励和调动企业在市场竞争中划桨的积极性；掌好舵、不划桨的政府才是明智的政府。

3. 要健全社会保障体系，为经济发展提供安全保障

建立和完善社会保障体系，为企业和社会提供服务，这是市场经济条件下政府的重要职能之一，也是市场经济发展的重要条件。面临全球经济一体化的趋势和中国加入世贸组织进程的加快，健全社会保障体系，强化社会保障功能是政府的突出任务。中国正处在向市场经济体制转变过程中，在社会保障体系建设方面正在经历由过去的企业福利制向保障社会化方向的转变。社会保障体系建设的相对滞后，对改革开放影响很大，一方面攻坚阶段的改革要求社会保障建设的跟进，现在一些改革往往受阻于社会保障能力不足；另一方面，进一步扩大开放必须要有完善的社会保障体系相适应，因为市场经济的进一步发展、开放的进一步扩大，意味着社会风险的进一步增大，如果没有社会保障作为安全网，就难以消除后顾之忧，这势必会

对开放与市场经济发展形成逆向效应。因此，要求政府适应加入 WTO 的需要，加快建立社会保障体系的进程，这是经济持续发展与社会稳定的基础。

4. 加快人才培养，提高竞争能力

加入 WTO 将使我们从双边经贸体制框架转变为多边经贸体制框架；权力导向的运作，将过渡为规则导向的运作方式。企业不但要懂得原有的双边经贸常识，更要懂得 WTO 体系下的多边规则；不但要懂得规则的基本内容，还要知道哪些是可以被我们利用的，哪些是可能被别人利用的；市场的范围更广阔，市场的环境更复杂。这就要求企业有一大批知识更丰富、头脑更精明、应变能力更强的优秀人才。同时，政府也要适应加入 WTO 后的经济运行的要求，政府要加强自身并引导企业与社会重视对有关专业及各种知识的学习。通过学习，真正对 WTO 的各项规则和将要面临的新环境有所了解并在实践中正确运用，学会用规则保护和发展自己。对政府来说，当前最紧迫的培训重点是要解决应对问题，要争取在国际市场竞争中的主动。减少被动争取主动，从长远来看，根本的还是要系统培养一大批在 WTO 体系中运作自如的专门人才，只有这样，才能保证我们的政府是创新的政府、开放的政府、高效的政府。

刘海藩

2001 年 8 月

(作者系中共中央党校副校长、
教授、博士生导师)

初版序二

经过 15 年的艰苦谈判，中国加入 WTO 已是指日可待。从某种意义上讲，中国加入 WTO 之日，就是正式全面加入经济全球化进程之时，标志着我国进入一个全方位、多层次、宽领域对外开放的新阶段。它在给我国带来机遇和利益的同时，也给我国带来巨大冲击和严重挑战。对此，我们必须做好充分应对准备，尤其是各级政府要做好充分应对准备。惟有如此，我们才能在世界经济全球化的竞争中立于不败之地，有所作为。在此背景下，阮成发同志的专著《WTO 与政府改革》同广大读者见面了，无疑具有十分重要的理论意义和现实意义。

阮成发同志是华中师范大学毕业的法学博士，这本著作就是他的博士学位论文《加入 WTO 背景下中国政府职能转变与体制创新研究》的延展，是他就读博士研究生期间勤奋学习、认真思考和理性判断的结晶，是我国政治学研究领域一项很值得重视的新成果。

（一）视角新颖，开拓创新。中国加入 WTO 是举世瞩目的大事，自然会成为我国理论界的研究热点。但从近年来一批关于 WTO 图书上市情况来看，多是经济学、法学方面的研究成果，而从政治学的视角来研究这一课题，尤其是把加入 WTO 与中国政府职能转变、体制创新的关联作为切入点的研究成果尚属少见。本书对这一问题的研究虽然是初步的，但它却为这一政治学前沿课题的研究开创了先河，起到了填补空白的作用。

（二）切近中国实际，提供良计良策。如本书第六章，围

绕 WTO 的要求，提出了七项相关对策：（1）适应 WTO 要求，加快转变政府职能；（2）全面深化体制改革，从体制上实现与 WTO 的接轨；（3）顺应贸易自由化潮流，大力发展开放型经济；（4）调整优化经济结构，全面增强中国经济的国际竞争力；（5）大力推进农业产业化，确保国家粮食安全；（6）实现政府对社会的有效管理，保持政治、经济、社会的稳定和协调发展；（7）充分借助 WTO 舞台，积极为我所用。这些反射中国实际的对策建议，具有很强的针对性和实用价值，表达了作者强烈的历史责任感。

（三）直面现实，提出改革和完善中国政府体制的构想。中国“入世”就是承诺按 WTO 规则办事，无疑会给我国各级政府带来巨大冲击和挑战，要求转变政府职能、转变工作方式、转变工作作风，提高政府管理水平。本书第七章从此出发，就如何构建适应 WTO 要求的现代化政府体制进行了有益探索，提出了行政理念现代化、行政管理法制化、行政决策科学化、组织结构合理化、政务活动公开化、政府运作高效化、管理手段信息化、政府人员职业化、政府形象廉洁化的框架设想。这是书中所闪耀的思想之光，有着重要的学术价值和现实意义。

当然，如同任何著作不可能没有缺点一样，本书也存在不足之处。比如，书中对某些理论问题和现实问题的分析，有待进一步深化；在论及中国政府体制的改革和完善时，对某些深层次问题尚未涉足，或欲言又止。作为学术界同仁或热心读者，我们不必苛求，相信作者日后将会作进一步的研究和探索。

徐育苗

2001 年 7 月 10 日

（作者系华中师范大学
教授、博士生导师）

目 录

修订版序	艾 丰 (1)
初版序一	刘海藩 (5)
初版序二	徐育苗 (9)
第一章 WTO 概述	(1)
一、WTO 的产生及发展过程	(1)
(一) 理论的源头	(1)
(二) 危机的警示	(3)
(三) 战后的呼唤	(4)
(四) WTO 的诞生	(6)
二、WTO 的性质、职能及组织体系	(10)
(一) WTO 的性质、宗旨	(10)
(二) WTO 的基本职能	(15)
(三) WTO 的组织体系	(19)
三、WTO 法律体系及基本特征	(22)
(一) WTO 法律体系	(22)
(二) WTO 法律体系的基本特征	(25)
四、WTO 的基本原则	(34)
(一) 非歧视原则	(35)

(二) 自由贸易原则	(40)
(三) 可预见性原则和透明度原则	(42)
(四) 公平贸易原则	(44)
(五) 互惠互利原则	(45)
(六) 公平解决争端原则	(46)
(七) 鼓励发展和经济改革原则	(47)
五、WTO 的主要贸易规则	(48)
(一) 货物贸易的主要规则	(48)
(二) 服务贸易的主要规则	(57)
(三) 知识产权保护的主要规则	(62)
六、WTO 争端解决机制	(67)
(一) WTO 争端解决机制的性质和法律框架	(67)
(二) WTO 争端解决机制的适用范围和一般原则	(72)
(三) WTO 争端解决的基本程序	(74)
(四) WTO 争端解决机制的意义和特点	(78)
附: WTO 争端解决程序时间表	(83)

第二章 WTO 与政府

(86)

一、WTO 与各成员国 (地区) 政府的关系

(86)

(一) 各成员国 (地区) 政府总体目标的一致性,
是 WTO 得以存在和发展的基础

(86)

(二) WTO 的协定、协议是各成员国 (地区)
政府相互妥协、相互协调的结果, 是各
成员国 (地区) 政府根本利益的综合反映

(89)

(三) WTO 对各成员国 (地区) 政府权利的挑战

和约束	(92)
(四) 为克服 WTO 与各成员国 (地区) 政府的 矛盾, 政府必须加速改革	(94)
二、WTO 对政府体制及运作的要求	(96)
(一) 必须坚持市场化的经济体制取向	(96)
(二) 必须致力于推进贸易自由化	(100)
(三) 必须坚持对外经济贸易政策的统一透明	(102)
(四) 必须坚持国家治理法治化	(105)

第三章 GATT/WTO 各成员方政府的应对举措比较分析

.....	(110)
一、努力实现政府与市场的有机融合	(110)
(一) 摒弃传统思维, 实现政府与市场的有机融合	(110)
(二) 从国情出发的多样化市场经济模式的探索	(112)
二、降低关税, 鼓励出口, 审慎开放服务市场	(123)
(一) 全面降低关税水平, 推进货物贸易自由化 ...	(123)
(二) 坚持出口导向战略, 积极鼓励产品出口	(126)
(三) 审慎开放国内服务市场	(129)
(四) 努力维护自身合法权益	(133)
三、调整产业结构, 重视科技进步, 培育企业集团	(136)
(一) 大力调整产业结构	(136)
(二) 不断加快科技进步	(138)

(三) 全力培育企业集团	(140)
四、大力推进政府改革	(141)
(一) 改革政府与企业关系, 弱化政府对经济的 直接管理	(141)
(二) 改革政府管理目标模式, 加强对社会公共 事务管理	(143)
(三) 改革政府与社会组织的关系, 发挥行业协 会的作用	(144)
(四) 改革政府行政体制, 促进政府的自我完善 ..	(149)
 第四章 中国为加入 WTO 所作的改革与调整	(153)
一、转变观念, 形成共识	(154)
(一) 加入 WTO 是中国改革开放的必然趋势	(154)
(二) 加入 WTO 是中国经济融入世界经济的客 观要求	(156)
(三) 加入 WTO 是实现中华民族伟大复兴的战 略选择	(157)
二、恪守基本原则, 采取灵活务实态度, 锲而 不舍推进“复关”、“入世”进程	(158)
(一) 顶住压力, 排除干扰, 锲而不舍推进谈判 ..	(158)
(二) 立场坚定, 原则鲜明, 不拿原则做交易	(160)
(三) 作风务实, 坚持原则性与灵活性相统一	(164)
三、积极推进改革进程, 努力从体制上与 WTO 接轨	(165)
(一) 中国经济体制改革的发展轨迹	(165)

(二) 社会主义市场经济体制框架的基本形成	(167)
四、不断扩大对外开放, 积极融入国际经济主流	(174)
(一) 对外开放区域逐步扩展	(174)
(二) 对外开放质量明显提高	(175)
(三) 外贸管理体制基本与国际接轨	(176)
(四) 开放环境不断优化	(178)
五、不断调整经济结构, 经济竞争力显著增强	(179)
(一) 所有制结构调整取得较大突破	(179)
(二) 产业结构调整成效明显	(181)
(三) 企业组织结构出现积极变化	(186)
六、加大宣传力度, 奠定“入世”思想基础	(187)
 第五章 加入 WTO 给中国政府带来的机遇和挑战 ...	(190)
一、加入 WTO 给中国政府带来的机遇	(190)
(一) 有利于提高中国的国际地位	(190)
(二) 有利于中国经济全面融入世界经济主流	(192)
(三) 有利于全面推动中国改革进程	(196)
(四) 有利于全面推进中国经济结构调整	(198)
(五) 有利于促进人们转变思想观念	(201)
二、加入 WTO 给中国政府带来的挑战	(203)
(一) 政府体制不适应	(204)
(二) 法律法规体系不适应	(207)
(三) 思想观念不适应	(209)