



政府加入 **WTO** 公务员读本

主编 / 韩康 王健

WTO 与

地方政府职能转变

陈秀山 胡铁成 等著

WTO YU DIFANGZHENG FU ZHINENG ZHUANBIAN

ZHENG FU JIA RU WTO GONG WU YUAN DU BEN



经济科学出版社

政府加入 WTO 公务员读本

主编：韩康 王健

WTO 与地方政府

职能转变

陈秀山 胡铁成 等/著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与地方政府职能转变 / 陈秀山等著. —北京: 经济科学出版社, 2002. 9

(政府加入 WTO 公务员读本)

ISBN 7-5058-3132-1

I. W... II. 陈... III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 062012 号

责任编辑: 张越 杜鹏

责任校对: 王肖楠

技术编辑: 董永亨

WTO 与地方政府职能转变

陈秀山 胡铁成 等/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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

中国科学院印刷厂印刷

华丰装订厂装订

880×1230 32 开 7 印张 160000 字

2002 年 9 月第一版 2002 年 9 月第一次印刷

印数: 0001—5000 册

ISBN 7-5058-3132-1/F·2498 定价: 12.80 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

加入世界贸易组织，是中国政府面向新世纪做出的具有历史意义的重大抉择，对我国扩大开放、深化经济体制改革和政治体制改革、促进经济社会发展，将会产生广泛而深刻的影响。

(一)

中国加入 WTO，首先是政府加入 WTO。中国加入 WTO 是政府加入 WTO 有三重含义：一是 WTO 的规则主要是针对政府的，约束了政府行为，中国政府要遵守 WTO 的基本规则，履行加入 WTO 时的承诺，按照其法律框架修改中国的法律法规，转变政府职能和调整政府管理经济社会的方式。二是加入 WTO 后，中国面临经济全球化、市场经济发育不充分和经济欠发达的挑战，需要政府制定符合 WTO 规则要求、顺应经济全球化发展的政策，以利用 WTO 规则培育开放市场经济、保护和壮大国内产业、发展民族经济、保护国家经济安

全。三是政府参加多边贸易体制的活动，在世界贸易组织修正和制定新规则时，利用政府拥有的国际经贸规则的决策权，提出维护中国经济利益的主张和方案，争取新的WTO规则有利于中国对外经济贸易和民族经济的发展。

中国加入WTO是政府加入WTO，标志着中国政府职能转变进入一个全新的阶段。在这个新阶段中，政府职能转变既有外来的压力又有内在的动力。

政府职能转变的外在压力，主要是世界贸易组织的规则对成员方政府行为的规范和制约。第一，世界贸易组织是全球最大的政府间国际经济组织，世界贸易组织的协议都是政府之间的协议，由这些协议所构成的法律框架是经济全球化的制度基础，它约束和规范了成员方政府的对外经济贸易法律和政策。第二，世界贸易组织的常设性政策审议机制定期审查各成员方政府制定的政策法规是否与世界贸易组织的规则相一致。第三，世界贸易组织政策透明度原则要求各成员方政府的对外经济贸易政策要公开透明，所有制定和修订的涉外经济贸易的法律法规都要以有效的形式向各成员方政府公布，禁止暗箱操作。第四，中国加入世界贸易组织的协议是政府与世界贸易组织签订的，中国对世界贸易组织做出的承诺是政府对世界贸易组织做出的承诺，世界贸易组织的规则对政府有直接的约束力。综上所述，世界贸易组织的规则直接规范和影响了政府行为，进而改变了新成员方政府在经济社会运行中的地位、作用和职能。因此，加入世界贸易组织后，世界贸易组织的规则外在地推动了WTO成员方政府职能转变。

政府职能转变的内在动力是中国顺应经济全球化浪

潮、实现民族复兴大业。中国加入世界贸易组织，融入经济全球化之中。经济全球化给中国经济社会发展带来了许多机遇，如为我国利用国际市场和国际资源创造了条件，加快国际先进技术转让和经济结构调整，促进我国企业和国家的国际竞争力的提高，有利于引进外资和对外投资，利用后发优势缩短与发达国家的差距，加速经济现代化。然而，经济全球化是把双刃剑，经济全球化也给中国经济社会发展带来许多问题：经济全球化会形成对我国有形主权和无形主权的超越；弱化了国家经济社会发展的自主性；影响了国家宏观经济调控能力；国际经济收益在各国之间分配非均衡性导致发展中国家获得的国际收益少于发达国家；国家之间和国内的两极分化可能加剧；经济全球化中的国际经济发展不平衡还会影响发展中国家的经济安全；现行的世界贸易组织的规则有利于发达国家不利于发展中国家。因而，需要政府加紧转变职能，根据世界贸易组织的规则，制定顺应经济全球化的经济社会政策，按照国际市场经济的规范培育和发展国内市场经济，才能有效地利用经济全球化的机遇，克服经济全球化中的问题，促进中国经济社会发展。

(二)

政府职能的转变实质上是政府创新，通过政府创新才能真正实现政府职能转变。中国加入 WTO 后，中国由政府主导的自主型改革开放转变为受世界贸易组织规则制约的被动型改革开放，经济社会开放的程度大为提高，开放

的领域更加广阔，因此，在政府职能转变中，必须在政府理念、政府制度、政府组织结构、政府经济社会管理模式和手段等多方面进行变革和创新，才能在开放经济条件下更好地发展市场经济，以有效的政府政策，防范经济全球化的风险，分享经济全球化的利益。

政府职能转变是全方位的，主要包括：从全能政府转向有限政府，政府从直接管理经济社会转向对经济社会的监督和服务，从市场主体以政府为中心转向政府为市场主体服务；政府管理经济社会的政策从缺乏透明度转向公开透明；政府从半封闭经济宏观调控转向开放经济宏观调控；政府微观规制从侧重对市场主体审批转向全面规范市场主体行为；政府从初步建立社会保障体系转向完善和健全社会保障体系；政府从下岗再就业政策转向充分就业政策；政府收入分配政策从追求结果公平转向机会公平；政府从关注经济社会发展转向经济社会发展与经济社会安全并重。

政府职能转变，既是中央政府职能转变，也是地方政府职能转变，还是政府管理国有企业的职能转变和企业制度的彻底转变。

政府职能转变，需要中央政府根据 WTO 规则，科学地界定政府职能，在协调政企关系、政资关系、中央与地方政府关系、宏观调控与微观规制关系等各方面关系的基础上，协调宏观调控政策和微观规制政策，建立既能保证中央政府权威又能发挥地方政府积极性的高效运转的政府纵向管理体系。

政府职能转变，需要地方政府根据 WTO 规则、中央

政府职能转变后地方政府运行的新特点和新趋势，重塑地方政府职能，建立公正、高效、透明的地方公共权力机构，重构新型的地方政府与企业的关系，培育和提高区域竞争力，构筑区域经济发展优势、实现地区经济跨越式发展。

政府职能转变，需要政府按照 WTO 的规则和国际市场竞争的规范管理国有企业。推进国有企业建立现代企业制度，尽快实现企业经营机制的转变，完善企业法人治理结构；改革企业组织结构、提高组织效能；实行资产重组，优化资本结构；提升企业文化，增强企业凝聚力；采用先进的企业质量管理法，以质取胜；建立激励和监督相对称的员工优胜劣汰制度；运用现代化管理方法手段，提高企业效率；引入现代市场营销的理念和模式，扩大国内和国际市场份额。总而言之，政府要通过管理国有企业方式的转变，让国有企业在开放经济中实现脱胎换骨的改造，增强其国际市场竞争力，让国有企业成为中华民族经济支柱和脊梁。

(三)

《政府加入 WTO 公务员读本》丛书，力图从创新视角，将世界贸易组织规则融会贯穿于政府职能转变的实践之中，结合中国政府工作实际，全面系统地分析加入 WTO 后政府职能转变的理论、思路和方法。因此，本丛书有以下特点。

第一，议题明确，针对性强。中国加入 WTO 后，在

政府职能转变过程中有许多迫切需要研究的议题，丛书从这些议题中选择了政府公务员们普遍关心的议题，并就政府职能转变中的突出问题，进行了全面的分析和阐述。就中国加入 WTO 后政府职能转变问题，丛书既明确地提出政府职能转变的长期目标和方向，也较系统地提出政府职能转变短期目标和对策性建议。

第二，诠释规则，联系实际。丛书的作者论述世界贸易组织规则及其对中国政府职能转变的影响时，从世界贸易组织规则中萃集与政府工作实际有直接关系和对政府职能转变有重大影响的规则，将规则的诠释同政府工作实际和政府职能转变有机地结合起来，着重解释这些规则对政府职能和政府实际工作的影响，阐明在世界贸易组织规则制约下，政府转变职能、提高效率的理论、思路和方法。

第三，视角新颖，系统性强。与以往分别从经济学、法学等单一学科研究中国加入 WTO 的书不同，丛书作者们综合运用经济学、法学和公共政策学等多学科的理论，以全新的视角广泛地分析中国加入 WTO 后的政府职能转变问题，多侧面地探讨中央政府职能转变、地方政府职能转变和政府管理企业的职能转变等问题，并对其中的重大问题做了深入的研究，系统地阐明了中国政府职能转变的基本理论和政府职能转变的模式。

第四，深入浅出，通俗易懂。与政府职能转变相关的世界贸易组织的法律条款，不仅比较严谨而且有相当多的专业术语，初涉者常常对此感到困惑，为了便于理解，每本书的作者都尽可能地对专业术语进行简明扼要的解释、运用适当的案例说明规则的含义和适用范围，以生动的语

言，清晰地阐明世界贸易组织规则与中国政府职能转变的基本议题。

中国加入 WTO 后，中国经济直接融入经济全球化之中，以目前我国的经济实力而言，还是一个经济上的弱国，正如新闻媒体所言：“中国加入 WTO 是羊进入了狼圈，是羊与狼共舞”。然而，中国是龙的传人，在加入 WTO 后，我们在经济全球化中与“狼”共舞的同时，羊所蕴含的“龙”的潜质会得到充分的施展。随着政府职能转变、国有企业和非国有企业等民族企业的国际竞争力增强，中央政府、地方政府与企业共同携手励精图治、奋发图强，中国经济社会定会出现龙腾虎跃式的发展，自立于世界民族经济之林。

丛书主编

2002 年 8 月

于国家行政学院

目 录

1	第一章 加入 WTO 对地方政府的挑战
2	一、地方政府职能转变现状及存在问题
3	（一）地方政府的经济、社会职能
6	（二）地方政府职能转变的现状
8	（三）地方政府职能转变中存在的问题
14	二、WTO 法律框架对地方政府管理方式的影响
15	（一）要求修改或废止违反 WTO 规则的一切地方性法规、规章和其他政策措施
17	（二）要求积极进行制度准备，主动建立与 WTO 规则相适应的地方政府运行机制
19	（三）要求配合中央政府建立相关的协调机制
20	三、加入 WTO 对地方政府管理体制的要求
21	（一）从控制型向服务型的公共管理模式过渡
21	（二）从“全能政府”向“有限政府”转变

(三) 从“审批政府”向“填表政府”转变

(四) 从中央与地方的权责模糊向权责明确转变

(五) 从对策型决策向依法行政的管理方式转变

四、加入 WTO 对地方政府管理区域经济的要求

(一) 规范运用财政、金融手段调控辖区经济

(二) 大力强化社会保障与服务的职能, 构建区域社会安全环境

(三) 从单纯依靠优惠政策转到主要依靠优化区域发展环境, 提高区域吸纳力

(四) 从行政推动型向政策引导型转变, 从地方保护型向区域开放型转变

(五) 调整、规范地方经济管理规章, 在政务安全前提下大力推进政务公开

第二章 加入 WTO 对中国不同地区的影响

一、加入 WTO 对不同地区政府治理结构的挑战

(一) 不同地区面临规则更改的挑战——实践国民待遇原则, 开展法制建设

(二) 不同地区面临政府信用方面的挑战——更好地建立政府信誉, 营造优越的投融资环境

(三) 不同地区面临制度成本方面的挑战——消除行政壁垒, 建立高效透明的政府行政体制

(四) 不同地区在政府行政机构及内部人力资源方面面临的挑战

45	(五) 地方政府在如何消除地区保护、实行区域合作和优势互补方面面临的挑战
47	(六) 加入 WTO 后如何实施不同的区域政策, 大力推进政府创新
50	二、加入 WTO 后生产要素流动性对不同地区造成的影响
50	(一) 区位优势对不同地区的影响
57	(二) 资金、技术、劳动力等生产要素流动和运输成本因素对不同地区的影响
64	三、加入 WTO 后不同地区经济和产业结构受到的冲击
64	(一) 加入 WTO 加快了中国的劳动地域分工格局优化的进程
66	(二) 加入 WTO 行业开放时间表导致对东西部市场化进程的影响不同
69	(三) 加入 WTO 对不同地区产业结构的冲击不同
81	第三章 建立公正、高效、透明的地方公共权力机构
81	一、地方政府体制的转变
82	(一) 地方政府管理职能、运行机制的转变
90	(二) 适应加入 WTO 要求, 加快地方政府机构的改革
95	(三) 实行政务公开, 提高地方政府效率
99	二、地方性法规、规章的清理与法制建设
99	(一) 我国法律体系的发展现状及目前存在的缺陷
100	(二) WTO 对其成员法律体系的影响与要求
103	(三) 地方法制建设应对 WTO 规则的思路和对策

107	三、地方政府公务员的培训
107	(一) WTO 对政府公务员素质的要求
109	(二) 我国地方政府公务员的素质状况
110	(三) 加强地方政府公务员培训

114 **第四章 重塑地方政府与企业的关系**

114	一、当前我国地方政府政企关系现状和问题
114	(一) 我国地方政府政企关系的现状
116	(二) 地方政府政企关系中存在的内在冲突
116	(三) 加入 WTO 对地方政府政企关系的挑战
120	二、适应加入 WTO 要求, 强化服务保障职能
120	(一) 地方政府的服务保障职能
122	(二) 地方政府的经济职能
123	(三) 地方政府为市场主体提供公共产品和服务
124	三、重塑新型的地方政府政企关系
124	(一) 放松或取消市场准入限制, 营造国内各类合法经济主体公平竞争的环境
126	(二) 清理并大幅度减少政府对企业的行政性审批
129	(三) 建立统一、开放、公平竞争的国内市场, 大力整治市场秩序
132	(四) 建立和完善标准化制度
136	(五) 大力发展市场和社会中介组织, 转移政府的社会服务职能

142 第五章 培育和提高区域竞争力 构筑区域经济发展优势

143 一、利用后发优势，实现跨越式发展

143 (一) 后发优势的潜在可能性与实现条件

149 (二) 跨越式发展的实现条件

153 (三) 发挥后发优势，实现跨越式发展的途径

159 二、培育和提高区域竞争力，促进区域经济发展

159 (一) 培育和提高区域竞争力是振兴区域经济的根本途径

160 (二) 培育和提高区域竞争力是经济全球化对区域经济发展的必然要求

162 (三) 培育和提高区域竞争力是应对加入 WTO 后面临挑战的关键性举措

162 三、培育和提高区域竞争力的基本思路

162 (一) 发挥比较优势，扶持特色产业

164 (二) 发挥后发优势，实现跨越式发展

166 (三) 发挥整体优势，开展区域合作

167 四、提高区域竞争力的若干对策

167 (一) 提高区域创新能力，培育区域创新系统

170 (二) 营造竞争性环境，加速创新的形成

172 (三) 发展新的产业组织形式和模式，培育地区的支柱产业和主导产业

173 (四) 加大教育和科研投资，重视人才的培养和引进

174 (五) 加强区域间的合作，形成区域间的“共赢”局面

175 (六) 实施“外脑”或“借脑”工程，加强官产学研(学)的结合

177 **第六章 发挥地方政府的社会职能 应对加入 WTO 挑战**

177 一、优化区域投资环境，构筑区位优势

181 （一）完善法制建设，加大政策制定与执行的透明度

183 （二）加强基础设施建设，创造良好的企业外部环境

184 （三）发挥劳动力供给优势，提高对外资的吸引力

185 （四）筑巢引凤，美化生活环境

186 二、加大教育投入，实施人才工程

186 （一）加大教育投入，推进教育体制改革

191 （二）制定积极的人才政策，广泛引进人才

192 三、创造更多就业机会，构建社会安全网

192 （一）激发企业活力，创造就业机会

195 （二）完善社会保障制度，构建社会安全网

196 四、加快区域形象建设，扩大区域影响力

196 （一）塑造区域形象，提升区域整体价值

197 （二）明确区域分工职能，塑造、推广区域形象

199 五、保护地区生态环境，实现可持续发展

199 （一）保护地区生态环境，促进区域经济发展

200 （二）因地制宜，确定地区可持续发展战略

203 主要参考文献

208 后记

第一章

加入 WTO 对地方政府的挑战

加入 WTO 后，我国面临的国际竞争将更加激烈。这种竞争的外在表现是企业之间的竞争，但其本质上是政府管理方式、机制、职能与效率的竞争。瑞士国际管理学院每年公布的国家竞争力评估，将政府作为决定一国经济竞争力的基本因素之一，这一点已经成为各国政府的共识。政府是加入世界贸易组织的主体，既能享受权利，又要履行相应的义务。“入世”将使我国在世界贸易组织中得到的机遇与挑战并存。而抓住机遇，迎接挑战，趋利避害的关键之一是中央政府和地方政府职能的迅速转变。

随着我国市场经济的快速发展，世界市场的扩大，将推动我国对外贸易以及与贸易相关的产业和地区经济的快速发展，我国与世界经济发展的同步性加强，相互依靠的程度加深。与此同时，世界经济发展不均衡性的负面影响也会波及我国。如，当世界经济出现衰退或