

河南省社会科学规划项目

项目主持人：孙恒有

批准号：2002BZZ003

加入 WTO 与地方政府职能转变问题研究

二〇〇三年八月

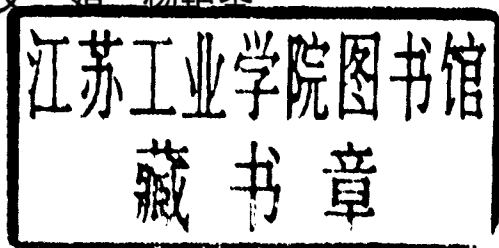
河南省社会科学规划项目

加入 WTO 与地方政府职能转变问题研究

项目主持人：孙恒有

项目组成员：魏万宏 温太璞 徐学庆 马建生

赵西三 孙彩梅 文 娟 杨艳琴



二〇〇三年八月

目 录

一、加入 WTO 背景下研究地方政府职能转变的必要性·····	1
二、WTO 基本原则简介·····	2
三、我国地方政府的现状及其与 WTO 要求的差距·····	5
四、在 WTO 背景下地方政府职能定位·····	7
五、我国地方政府职能转变的原则·····	8
六、地方政府职能转变的内容·····	12
(一) 地方政府职能需要强化的领域·····	12
(二) 地方政府职能需要转变的领域·····	14
(三) 地方政府职能需要退出的领域·····	14
七、地方政府职能转变的政策建议·····	15
(一) 我国地方政府改革的方向·····	15
(二) 若干政策建议·····	16

中国平稳度过了加入 WTO 后的一年多,在平静的外表下,中国的各级政府和各类企业实质上都发生了很大的变化,为整个国民经济注入了新的活力。事实证明,中国政府的决策是正确的,它标志着我国的社会和经济发展进入了一个全新的阶段,对我国的政治、经济、社会、文化等各个领域都将产生积极而深远的影响,当然也使这些领域面临着巨大的挑战。对于中国加入 WTO 后面临的挑战和困难,目前有一点已成为共识,即面临最大挑战的是政府,在 WTO 规则下踏实而有效地进行政府职能转变已成为目前我国政府工作的重要内容。但是,目前无论是在理论层面上还是在操作层面上,关注的焦点大都集中在中央政府的职能转变上,而对地方政府关注较少。毫无疑问,中央政府职能转变是非常重要的,是前提,但地方政府是中央政府政策实施的实际执行者,是经济生活的直接干预者,其行政水平直接影响着整个国民经济的运行状况。在加入 WTO 一年之后,地方政府职能虽然也进行了比较大的转变,但与 WTO 要求的差距依然很大,对地方行政职能转变的研究必须提上议事日程。本文将对在 WTO 环境下如何进行政府职能转变展开论述。

一、加入 WTO 背景下研究地方政府职能转变的必要性

1. 入世冲击最大的是地方政府

中国入世是以产业作为谈判对象的,但是, WTO 的各种游戏规则适用于中国产业尚需要我国政府的承诺和认可,具体落实关键在地方政府,企业只是规则的接受者,在规则的框架下决定自己的行为。在 WTO 背景下国内各产业对机遇的利用和风险的化解离不开中国宏观经济环境的改善,而这种环境的改善则取决于各级政府的决策,尤其是地方政府的决策水平和能力。同时, WTO 规则不直接管企业的交易行为,而是约束政府怎样管理企业行为。入世意味着加入 20 多个国际公约,国际公约要求履行义务和享有权利者是政府,而不是法人和自然人,若法人和自然人违反了 WTO 规则,追究的对象首先是政府。当然,政府可把这些行为规范转化为国内法,来约束自然人和法人。这样,自然人、法人和政府都要遵守 WTO 规则,但有个主次之分,政府是第一位的。因此。面对入世,地方政府重新定位则显得尤为重要。

2. 地方政府权益的逐步扩大也使本课题研究更有意义

在传统的中央集权经济体制下,地方政府只是行政等级中的一级组织。既没有独立的经济利益,也没有相应的可供控制的社会经济资源,故而它只能被动地接受和执行中央政府的指令计划,也就根本谈不上入世的应对策略。然而,随着市场经济体制的逐步确立,这种两极格局很快被打破,其中最为明显的事实是,放权让利改革战略和“分灶吃饭”财政体制的实施,使得地方政府担当了推动地区经济增长的重任,其掌握的经济决策权和可支配的资源也得到相应的拓展。因此,只有地方政府先入世,才能谈得上资源支配和经济决策的合理性及产业的入世应对。

3. WTO 基本规则的实施要依靠地方政府强有力的行政能力

WTO 的有关规则和协议是一个复杂的多边体系,涉及经济生活的各个方面,涉及众多的国家以及它们的各级政府,如此众多的、经济发展水平各不相同且体制各异国家和地区,要施用一套统一的原则和规则,不能不说存在着很大的困难,其一是原则和规则难以统一,这一点在“一揽子”方式下,已被证明妥善的解决了,其二是要使纸上的约束成为各成员国的实践,WTO 所有成员的行为必须符合这些规则和原则,这一难题的解决依赖于各成员方的通力合作,认真执行和实施相关的协议。如此众多问题的落实,这都要看地方政府的行政力了。

4. WTO 的修改和完善依赖于各国地方政府实践的结果

WTO 的体系框架具有开放性和可发展性,随着各成员方及其各级政府的实践以及国际贸易发展的需要,一些新的协议会产生并充实到 WTO 的体系框架中,一些既存的协议将会因不适合实践或被其它协议吸收而消失。各级政府在实践过程中遇到的困难和问题将会被逐步列入新一轮谈判议题,这些新的讨论和协议必将使得 WTO 的规则体系日益完善和充实。

二、WTO 基本原则简介

WTO 向我国各级政府提出了一系列全新的要求和挑战,WTO 兼具国际组织、国际公约、国际谈判场所和协议执行机构四大职能,其宗旨、基本原则以及相关的规则与协议对全体成员国具有很强的约束性,且被国际条约法所承认。它以明确定义的规则为基础,摒弃了“公正”、“合理”等弹性标准,而直接采用了“合法”、“非法”等明确的标准,并按规定的时间表做出建议或裁决,当成员国不遵守时,WTO 可以授权被侵犯国对违反国进行反击,违反国有时甚至会受到全体成员的贸易制裁。

WTO 是以市场经济为基础,自由竞争为原则的贸易规则体系,从本质上讲,它与我国逐步完善的社会主义市场经济体制在内涵上有很大的 consistency,但由于我国仍然处于转型阶段,市场经济体系还很不完善,无论是理念上还是法律、法规上都存在着与 WTO 规则相抵触的地方,与 WTO 对成员国的要求还有很大的差距。WTO 的基本原则有:非歧视原则、透明度原则、自由贸易原则、公平竞争原则、鼓励和发展改革原则等,这些原则内涵于 WTO 各协议和协定中,构成 WTO 多边贸易体系的基础。我国已经加入 WTO,各级政府的行政行为和政策、法规必须遵循这些原则。

1. 非歧视原则

非歧视原则,又称不歧视待遇或无差别待遇原则,是世界贸易组织规则体系的首要原则,它是国际法上国家主权平等原则在国际经贸关系中的延伸。其基本含义为:如果缔约一方对另一方不采用对任何其他缔约方所同样不适用的限制或禁止,以及如果缔约一方对另一方根据条约规定

的某种理由采用某种限制或禁止,而这种限制或禁止同样适用于其他所有缔约方,而不仅仅针对某特定的缔约方实行。无歧视原则主要是通过最惠国待遇和国民待遇体现出来的。

最惠国待遇原则的基本内涵是:各成员方对其它成员方要公平对待,实行非歧视政策,给予其中一成员方在货物贸易、服务贸易或知识产权领域等方面的优惠待遇,应立即无条件地给予其它各成员方,这是保证所有成员方能享受长期、稳定的多边无条件最惠国待遇的重要原则,是 WTO 的核心原则,它包括:进出口、关税和费用及其征收方法、规章手续、服务等诸多方面。目前我国的经济发展水平和政策水平离此要求仍有一定的差距,国内不同地区之间都存在着不同的优惠政策。

国民待遇原则的基本内涵是:WTO 各成员方应平等对待国外和本土的产品或服务,实行非歧视政策,对其它成员国在产品、服务等领域提供的待遇,不能低于本国同类产品或服务所享有的待遇,但可以对外国产品或服务给予更多的优惠。按照这一原则,我国对外资企业的很多政策和要求是不符合的,而且对于我国来说,还有一个民营企业的国民待遇问题,我国某些方面对民营企业的限制比外资还要多,其国民待遇也是我国政府必须重视解决的一个问题,虽然我国已明确表示凡是对外资开放的领域全面对民营资本开放,但如何为这一政策创造良好的条件,确实发挥民营资本在经济发展的作用,仍然需要政府进一步的政策创新。

2. 透明度原则

该原则要求,WTO 各成员国的各项贸易措施,包括有关政策、法律、法规、条例以及行政仲裁和司法判决等必须保持透明,及时对公众、各成员国以及 WTO 公布或通报,并公正、合理的实施,为此,成员国必须维持或尽快建立独立于行政实施机构之外的司法、仲裁法庭,由这些机构对行政行为进行检查和纠正,保证在各自领土内的中央和地方政府及其各部门都能遵守世界贸易组织的各项规定。既要求地方立法和中央保持一致,也要求不同地方之间的立法、以及非政府机构制定的规定或标准也应与中央政府保持一致。我国有很多政策法规通过红头文件下发,有些重大决策都体现在领导讲话中,不在法律法规之中,这既不符合 WTO 公开、透明、可预见性的要求,也不适应市场经济发展的要求。

3. 自由贸易原则

WTO 的重要目标就是要实现全球贸易自由化,取消各种限制市场进入的措施和规章制度,促进市场的合理竞争和适度保护。自由贸易意味着关税减让、取消一般数量限制和规范市场准入条件。各成员国要尽可能的取消各种不必要的贸易壁垒,包括关税壁垒、各种非关税壁垒及市场准入限制,最大限度的开放市场,扩大成员国之间的货物和服务贸易。市场准入原则是对各国政府计划体制的重大冲击,它要求增强各成员方对外贸易体制的透明度,切实改善各成员方进入市场的条件,

扩大市场开放的深度和广度。自由贸易原则在整个 WTO 规则中占有很重要的位置,也是各成员国争执的焦点。我国政府已经承诺,到 2005 年把平均关税水平下调至 10%,同时逐步减少或消除非关税壁垒,逐步放开银行、保险、旅游和电信等服务业市场。消除贸易保护主义,不仅仅是为了符合 WTO 的要求,也是进一步推进市场经济的发展和建立全国统一市场的基本要求。

4. 公平竞争原则

公平竞争是市场经济顺利运行的重要保障,所以 WTO 规则对于公平竞争的倡导和对于自由贸易的倡导是同步的。WTO 的许多协议都旨在促进公平竞争,为公平竞争创造了良好的规则环境。按照 WTO 规则,各成员国要及时纠正不公平贸易行为,创造和维护公开、公正、公平的市场环境。现在虽然框架内允许关税以及其它形式的保护,但这已是目前情况下能达到的最公平、公正和无扭曲竞争的规则环境。当前,我国经济生活中存在着大量的不公平竞争现象,这对市场高效、规范的运行产生了很坏的负面影响。

5. 公平解决争端原则

公平解决争端原则是指缔约方之间一旦出现国际贸易争端,应通过公正、客观、平等和友好的方式使有关贸易争端能得到妥善地解决。争端协商解决原则乌拉圭回合最后文件中一个重要的协议是《关于纠纷解决规则与程序的谅解协议》。其主要特点是:第一,适用范围广泛。除贸易政策审议机制外,所有因世界贸易组织协定及其附属协定产生的纠纷都受到世界贸易组织纠纷谅解协定的管辖;第二,程序规则明确。谅解协定对纠纷双方的协商、总干事长的斡旋、调解与调停、专家组的组成及报告的提出、通过、上诉以及仲裁等都做出了明确的时间限制,而且时间很短。这种规则会对申诉方提供及时的救济;第三,世贸组织构成了一个统一的、透明度较强的纠纷解决制度,而此前总协定的纠纷解决规定比较分散,缺乏一致性;第四,世界贸易组织的多边纠纷解决机制将取代过去通过的双边解决纠纷的做法;第五,授权交叉报复。即报复行为不一定与违反世界贸易组织协定义务所涉及的产品有关,进口国可任意选择被制裁的进口产品。这一手段可以使世界贸易组织的裁决更具有威力和效力,迫使违反世界贸易组织义务的成员方遵守纪律,迅速纠正其不符行为;第六,新的谅解规则,由于机制健全、程序规则清晰、负责审理纠纷的人员条件严格等特点,更趋于司法化。

从以上基本原则的内涵可以看出,加入 WTO 的影响主要是对我国各级政府行为的影响。WTO 的基本原则与各国政府的宏观经济目标是基本一致统一的,它的各项原则是围绕着如何处理贸易争端而互相妥协、互相协调的结果,是各成员国政府根本利益的综合反映。因此加入 WTO 是给作为基层政策执行者的地方政府的带来了严重挑战和约束,地方政府行为必须与 WTO 规则相适应,在其管辖范围内按 WTO 所确立的原则和规则办事,必须协助中央政府履行国际义务, WTO 规则必将对

我国各级政府行政行为产生深远的影响。

三、我国地方政府的现状及其与 WTO 要求的差距

WTO 是以市场经济为基础的,其规则的运作需要各国政府体制及运行方式与其相适应。WTO 的基本原则要求,政府行为必须以市场为基础,根据市场来配置资源,不能以行政手段、行政命令来干预微观经济活动;自由贸易原则客观上要求政府行为必须致力于推进贸易自由化,地方政府不能制定各种倾斜政策以保护地方,不能限制外国商品进入本地市场,不能以各种借口来阻止贸易的进行;WTO 还要求地方政府必须坚持对外贸易政策的统一和透明,各级政府不能搞暗箱操作以损害外国企业的利益,有关对外贸易的政策和规章制度必须对外公开。

面对 WTO 的规则、协议和运行机制,我国地方政府在诸多方面存在着很大的差距。

1. 地方政府对 WTO 规则的了解和掌握程度与应对 WTO 挑战的客观要求不相适应

应对 WTO 挑战的前提是要熟知 WTO 有关规则,目前,无论是政府官员,还是企业管理者都与这个要求相差很远,尤其是地方政府官员,缺乏学习 WTO 相关规则的积极性和主动性,只学几个新鲜名词,一知半解,人云亦云。这种状况将会直接影响到实际工作中对 WTO 规则的掌握与应用。

2. 地方政府的执政理念与 WTO 规则有冲突

我国地方政府传统的计划经济思想根深蒂固,与 WTO 下的市场经济观念不相适应。计划经济体制下的政府在观念上是封闭的、保守的、狭隘的,不适应 WTO 的自由化、开放化、透明化的市场环境;计划型政府行为是依靠行政强制力来处理经济问题,不考虑办事效率和运行成本,缺乏效益至上的理念,这是与市场经济相违背的;地方政府有地方保护主义的思想,对国内外市场不能一视同仁,一些外贸政策的制定也只是偏向本地企业对外不公正、公开,行政程序繁多,行政效率低下,与 WTO 的原则有冲突。虽然经过 20 多年的改革和发展,政府主导资源配置的职能在不断弱化,但政府管理无所不包的全能型职能却并无多大变化,在经济工作的指导思想仍然沿袭计划经济的一套思维方法,这些都与 WTO 规则的要求截然相悖。一些地方政府部门仍然不把公共利益放在第一位,工作的出发点始终没有放弃对传统体制的留恋,依然对本应交给市场的资源配置热情不减,地方政府“管”的意识仍远远大于服务意识。这与政企关系长期未能理顺直接相关。“政企分开”的努力我们已经进行了多年,然而时至今日这个问题仍未得到解决。根本原因在于基本的产权制度决定了政府部门与企业的关系就是管与被管的关系。作为资本财产的所有者(即 principal,理论上所说的“委托人”),政府对资产的使用与处置进行监管,防止企业经营者或劳动者(即 agent,理论上所说的“代理人”)一切侵害资本利益的行为发生就成了理所当然的事。相应地,对企业经营的直接干预和各种不规范的罚没行为也就应运而生。另外,由政府来充当所

有权代表并对企业进行“管理”，还容易产生扯皮、拖延、错误决策等现象，并在很大程度上抑制着企业、个人的积极性和创造性。

3. 地方法规、行政条例和政策与 WTO 规则不适应

WTO 原则是多方成员协商的结果，它客观上要求各个成员方内部政策统一，有统一执行标准，不能搞特殊化。而我国地方政府规则多样化、区域性强，常常带有保护主义色彩，与 WTO 的非歧视原则相违背；并且地方法规不完善，涉及对外贸易的法律政策和条例还不健全，常常出现管理中无法可依或法律依据不足的现象，原有的法律、法规内容含糊不清、规定过于笼统、解释空间过大等问题，造成执行难、随意性大的现象经常发生；现行的地方法律、法规相互矛盾以及与中央政府法律、法规有出入等现象，这些法律漏洞的存在给一些投机分子和不法分子以可乘之机，危害正常经济秩序；地方法规的多样性和不透明性，致使执行政策和法律缺乏统一性、稳定性、连续性问题，我国许多地方政府主要以内部文件和规定作为管理依据，发布的法规、政策等缺乏统一协调，相互矛盾，影响中国履行 WTO 的最惠国待遇和国民待遇义务，与 WTO 要求相差甚远。

4. 地方政府干预经济手段和领域不符合 WTO 的要求

WTO 规则要求政府更多地使用法律手段和经济手段，尽量减少行政手段的干预。WTO 是以市场为基础的来配置资源的，用市场来调节经济运行和总量平衡，这客观上要求政府不能主观地随意地干预微观经济行为，而通过制定法律政策、经济政策来调控指导经济，加强经济管理，为市场服务。但是我国地方政府由于受计划经济的长期影响，以行政命令来干预经济、指挥工作的思想根深蒂固，这种多年来形成的自上而下的“指挥式”的经济干预模式与市场经济多元化的网络结构极不适应，与 WTO 所要求的依法、透明、服务的干预经济的手段和方式差距很大。在政府职能作用的领域方面存在“三位”问题。即在政府的日常经济管理工作中，越位、错位和缺位的现象并存，在管了不少应由市场自发力量进行调节的问题的同时，又在某些方面“供给不足”，难以满足企业和社会的需要。这类问题在我国国民经济中的表现十分突出。例如，在国内绝大部分产品都供过于求的情况下，我国政府所提供的基础设施等公共产品的供给却显出不足。我国发电机装机容量为人均 0.2 千瓦，不及发达国家的平均水平；在交通相对发达的沿海地区公路密度也仅为 0.3 公里 / 平方公里，甚至低于印度的 0.5 公里水平，高速公路的拥有量就更低些。另外在经济生活中常见的缺乏信用和秩序混乱现象同样也是政府“缺位”的突出表现。

5. 地方政府行为程序和能力与 WTO 规则要求存在着差距

WTO 从本质上讲，就是要在全球范围内推行市场经济原则，做到自由贸易化、政策透明化、竞争公平化等。这客观上要求政府行为要做出巨大的改变，因为我国地方政府主要以红头文件、政策手段、保护垄断等来干预经济，习惯于直接干预企业的经济活动，行政性审批项目仍多，且

程序繁杂,工作效率低,行业与产业准入的门槛偏高,加大了企业以及全社会的成本。主要表现在需要行政审批的项目虽经几次精简但仍然不少,项目开办前期的工作量非常巨大。有的行政审批项目又未能很好地落实首问责任制,有关人员提示不到位,企业往返多次也难以办完所需手续。一些行政审批部门还存在着职能交叉、重复审批的问题。在加入世贸组织后国外企业更多地进入的情况下,我们对企业审批和产业准入等方面的过高要求无疑将捆住自己的手脚,延误发展良机。这些都与 WTO 规则要求存在冲突和矛盾。

6. 国有企业人事制度的改革远远落后于市场经济的飞速发展

突出表现在企业经理人员的任用上,仍然沿袭传统的模式,特别是人事上的组织安排还带有比较强的计划经济特征。这种用人格局不仅导致企业内部的经营管理经常要受到行政干预,而且容易使企业负责人特别是国有企业的领导过多关注行政级别以及如何让上级满意而不是关注市场的变化。其结果是使企业行为行政化、政治化,同时也使政府职能的转变失去了直接的动力和外在规定。

四、在 WTO 背景下地方政府职能定位

中国加入 WTO 客观上对政府职能转变提出了迫切要求。根据 WTO 有关规则规定,各级地方政府必须重点搞好四个方面的职能定位:

1. 加强宏观经济的调控和管理

WTO 中无论发达国家还是发展中国家成员,其经济贸易发展的事实证明,政府从未放弃对经济的宏观调控和管理,而且当今世界也不存在没有国家调控的“自由”的市场经济。中国作为有自己特殊国情的国家加入 WTO 后,更需要强有力的宏观调控。这是因为:其一,中国是社会主义国家,我们所追求的政治、经济目标与 WTO 客观上存在不一致性。在以西方发达国家主导的经济全球化的背景下“入世”,中国政府加强对本国经济的管理,是维护国家经济主权、确保国家经济安全、保持经济繁荣的重要措施。其二,我国是世界上最大的发展中国家,WTO 对发展中国家实施的包括可以对某些产业、部门实行适当保护措施等优惠安排,需要政府在引导本国经济发展中发挥重要的作用。其三,我国对于社会主义初级阶段的国情,决定了我国的经济不可能走完全靠市场自发作用于国民经济发展方向和结构的老路,特别是在我国外部环境被发达国家资本所垄断,内部市场发育和竞争尚不充分的情况下,如果单纯仅靠市场机制来调节国民经济,必然受制于国际资本垄断下的国际分配格局,延缓国内经济结构调整进程。还必须看到,在经济全球化过程中可能出现的经济渗透、经济间谍战、贸易战、关税战、附有条件的经济援助等,都会对国家的经济安全带来冲击。因此必须通过政府引导国民经济发展方向,选择有效的经济发展

战略,才能达到充分利用世界资源、减少经济发展过程中的盲目性、维护国家经济安全的目的。当然,“入世”所要求的政府宏观调控决非是过去那种大包大揽、事无巨细、无所不管的计划控制,而是依靠合乎市场规律的更高层次、更有力的调控体系来实现。

2. 制定市场规则,纠正市场失灵

WTO 主张公平贸易和公平竞争,要求各成员的市场交易和市场管理规则必须一致、公平、透明、稳定。我国要实现这一目标,除了依靠政府的强制力外,没有别的任何组织和别的任何办法可以替代。在 WTO 框架下,社会资源的配置将主要通过市场价格机制的导向作用来实现。但由于垄断现象的难以避免等多种外部效应的存在,市场价格机制又可能出现不能正确反映成本和收益,市场信号不准或失真,市场调节也可能出现失灵的情况。在这种情况下,企业可能因市场失灵产生的错误导向导致经营、投资失误;市场供给者或需求者也可能为了自己的利益而破坏契约关系和市场规则,引起市场失灵。对这些市场失灵,必须而且只有依靠政府的干预和管理才能得以纠正。因此,政府必须通过自身政权权威的发挥和职能的履行,制定各种法规和市场规则,规范一切市场主体与市场行为,维护市场契约关系和市场秩序,努力创造良好竞争环境。

3. 组织生产公共产品

中国“入世”后,随着经济的发展,企业和人民群众会对公共产品,如道路、机场、水电等物质基础设施及其他公共事业、公益事业、保障体系提出更高的需求。但是由于公共产品投资成本大,建设时间长,收益回报周期长,有些甚至没有直接收益,普通企业及社会投资者一般不愿参与,依靠市场调节很难达到供给与需求的平衡,需要政府通过财政、金融、产业政策等政府行为和公共政策手段支持或补贴公共项目建设,尤其是对以全社会公共利益为目的的项目,政府应责无旁贷全面参与直接经营;对以盈利为目的的公共项目,政府应在定价、市场准入等方面适当予以干预和监督,保证其为社会提供更好的服务。

4. 营造统一开放的市场环境,保护公平竞争

WTO 要求各成员方在全国统一的市场基础上实施对外经贸政策,倡导进入市场的企业应一视同仁,公开交易、公平竞争。要创造全国统一、开放、有序、公平的市场环境,地方政府担负着十分重要的责任。地方政府要通过加强市场的建设和制度管理把对内开放和对外开放结合起来,打破社会生产和经济生活狭小、分割和封闭的障碍,使市场主体获得法律上和经济负担上的平等地位,都能机会均等地在市场上取得生产要素,并努力推动一切经济活动都进入全国乃至全世界的大市场中去,促使国内市场在统一的基础上与国际市场融合为一体。

五、我国地方政府职能转变的原则

由以上论述可以看出,我国现行的地方政府行为与 WTO 规则的要求差距很大,地方政府职能尚未完全准确定位,从入世后所面临的新形势出发,地方政府应在实践中不断学习、研究,解放思想、实事求是,尽快实现政府职能的合理转变,要树立起有限政府、信用政府、法治政府、效率政府、服务政府的新理念。在地方政府职能转变中我们必须遵循以下原则:

1. 由全能政府向有限政府转变

在加入 WTO 之前,我们的政府模式基本上延续了“全能政府”、“无限政府”的传统政府模式,政府做了很多不该做也做不好的事情,加入 WTO 后,“全能政府”的弊端越来越暴露无疑了。

(1) WTO 规则坚持自由贸易的原则,要求企业真正成为市场经济的主体,政府退出微观经济领域,由企业自主进行经营活动。而全能政府的政府职能模式建立在政府无所不能这一不切实际的基础上,政府包办了企业的事务,政企不分,政府角色严重错位,严重束缚了市场经济的发展,不利于中国的市场化进程;

(2) WTO 要求政府行为遵守规则,一切行为要以法律等普遍性规则为依据。“全能政府”在行政管理方式上规范性差,依法行政的观念淡薄,加入 WTO 后的政府必须承担诉讼责任,如果现状得不到根本上的改变,那么各级政府都有可能成为被告出现在相关的国际诉讼中;

(3) WTO 规则要求各级政府行为透明化,需要政府廉洁自律。“全能政府”由于权力约束性差,缺乏有效的监督机制,不利于防止腐败和保持廉洁,加入 WTO 后的各级政府行政行为都要透明化,接受社会的监督;

(4) WTO 的具体规则需要大量社会中介组织的参与,这就要求社会的力量能够承担 WTO 规则提出的责任。而在全能政府的管理下,社会力量萎缩,成为政府控制下的附属物,无法适应 WTO 的要求。

在 WTO 背景下,随着我国对国际规则以及新的政府管理经济和贸易机制的引进,我们应尽快摒弃“全能政府”或“无限政府”的旧理念,真正确立“有限政府”的新理念。按照“有限政府”的理念,一是要大力推行以市场为导向的改革,充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,同时也要发挥政府的作用,完备的市场机制和有效的政府是经济发展的两个推动力,二者缺一不可,关键是如何有机的协调和配合。在处理政府与社会的关系方面,要变传统的控制取向为服务取向,在对社会公共事务进行管理时,注重充分发挥社会潜能,发挥各种社会中介组织的作用,形成政府与社会的共同治理结构。

近几年,特别是加入 WTO 一年多来,我国各级政府的改革力度逐步加大,政府职能已逐步摆脱“全能政府”的运作方式,但与“有限政府”内涵相比还有相当的差距,现在我们的地方各级政府、包括乡镇政府还是带有“全能政府”的色彩,大量的精力耗费在不该管也管不好的事情上,

该做的事没有做好。

2. 由随意政府向信用政府转变

市场经济是信用经济，中国加入 WTO 后的一个迫切任务就是加快建立健全符合市场经济体制要求的社会信用制度。信用是市场经济社会中维系政府与企业、企业与企业、企业和个人之间关系的必要准则，也是所有经济活动的准则。我国原来的地方政府缺乏信用观念，政出多门、朝令夕改、“红头文件”大于法律、政策解释随意性大等现象普遍存在。根据 WTO 规则的要求，各级政府制定的有关法律、法规、规章和政策措施、规范性文件等，都不能与 WTO 协定相抵触，而且要确保这些法律、法规、规章和政策措施在全国统一实施。要求政府行为要公正、公开、诚实、守信，政府要平等的对待各类经济主体，不能搞地方保护主义。WTO 规则的要求和我国各级政府的现状都要求我们要强化信用政府的理念。政府必须先打造自己的信用，使包括政府、企业等的各类经济主体处于一个平等的环境下，才能有利于经济的健康发展。

3. 由人治向法治转变

WTO 是市场经济下的产物，市场经济是法治经济，与之相适应的政府也必须是负责任、讲法治的政府，依靠法律维护市场竞争。我国由于受长期封建专制和人治传统思想的影响，人民对政府权力的地位和作用盲目崇拜，“政府至上”的观念根深蒂固，造成整个社会民主法治氛围和依法维权意识淡薄，也使得一些政府工作人员随意行政甚至公权私用的现象严重。这种重权力、轻责任、重人治、轻法治的人治观念必须扭转。我们要根据市场规则和 WTO 原则进行依法行政，政府权力是公民赋予的，是公民通过制定法律将自己的部分权力转移给政府的，因此，不是“政府至上”，而是“公民至上”、“法律至上”。各级政府机关和政府工作人员必须对公民负责，对法律负责。按照这一要求，对地方政府来说，法律没有授权的事情不能做，否则就是越权；而法律授权的事情则必须高效、快捷的完成，否则就是政府失职，就是违法，就要追究政府机关和工作人员的责任，如果给行政相对人造成损失，政府必须承担赔偿责任，要通过法治政府新理念的确立，使各级政府的行政行为趋于规范。严格意义上“法治政府”就是指整个政府的设立、变更、运作都是合法化、规范化的，包括政府整体行为和个体行为都是合法化、规范化的。在政府整体行为中强调政府抽象行政行为和政府决策的合法性、规范性，在政府个体行为中只要指政府具体政府行为的合法性、规范性。

4. 由低效率政府向高效率政府转变

市场经济是讲求效率的经济，因此，为市场服务的政府也必须是高效率的政府。由于长期受计划经济的制约，我国政府部门权力比较集中，组织机构臃肿，管理层次过多，用人制度不完善，在地方政府行政管理中形成了手续繁杂、拖拉延误、人浮于事、效率低下等严重的机关作风，造

成我国各级政府的行政成本过高,行政效率低下。如一些地区的企业为上个项目要盖 100 多枚公章才可以进行项目的建设,这种行政手续繁多的例子在我国地方上举不胜举,行政效率低不仅不适应本地区社会、经济发展的要求,也不适应全球经济发展的需要,严重制约着我国经济的全面发展。加入 WTO,使我国融入了全球统一大市场中,我们不可能再局限于局部地区内的发展,而是要在全球范围内赢得更多的发展机会,落后的行政方式和行政手段,低下的行政效率,高昂的行政成本,无疑会让我们付出沉重的代价,这就要求我们树立效率观念,建立效率政府,才能更大的发挥各级政府在经济生活中的作用。

5. 由管理型政府向服务型政府转变

长期以来,我国政府都是管制型的,管理一切事情,不该管的也去管。错误地认为政府的作用是全能的、至高无上的,只有通过政府的力量来处理,才可以把事情解决,这强化了政府的管理功能,但湮没了它本来应该具有的社会服务功能。加入 WTO 意味着我国市场更加开放,市场作用发挥的领域更广更深,在微观经济领域主要让市场来调节,以市场来配置资源,限制政府的干预范围,要求政府是服务经济的政府,而不是管理经济的政府,是服务公民的政府,而不是“统治”公民的政府。要加强政府搜集信息服务工作,维护市场秩序,搞好公共产品的提供工作,为企业提提供平等有序的市场环境,从信息、政策、资金、技术等方面为企业提供优质的服务。每一个政府工作人员都应该意识到,我们应该为每一个纳税人提供全面的服务,这是政府存在的前提。

当前各级政府机构改革和政府职能转变的一个重要任务,就是削弱政府的控制性管理职能,加大协调服务性职能,把一些政府部门由高居于社会之上的官僚机构变成真正服务于社会的协调机构。在市场经济条件下,政府对社会发展的协调服务智能,主要包括三大类:第一类是政策调控,制订并掌握教育、科技、文化以及社会发展的方针政策,保持经济、政治、文化的协调发展和社会的可持续发展;第二类是社会保障,通过行政手段和法律手段,大力发展社会保障事业,创造安定、安全的社会环境;第三类是政务管理,建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系,除了这三大职能外,一切具体的社会事务都应逐步移交给各类社会组织去处理,政府不再包揽社会事务,创造一个全新的服务型政府。

6. 加强宏观调控,退出微观干预

加入 WTO 要求地方政府行为也必须进行相应的转变以适应市场经济的需求。市场经济是以市场为基础来配置资源,凭借政府的宏观调控来保障经济的有效运行。既然我国加入了 WTO,我们就必须改变自己来适应 WTO 的原则。我国的市场经济体系还不健全,政府干预企业日常经济活动还较多,为此我国必须进行政府改革,转变政府职能,使政府真正认识到它的职能,不能再包办一切事情,该市场做的事情应让市场去做,使企业真正成为市场的主体,真正做到政企分开,真正

退出微观经济干预。当然地方政府退出微观经济领域不等于撒手不管不问，不能让企业完全自由地去干，这还需要政府的宏观指导和调控，政府应了解企业的情况，根据情况制定政策，引导企业的发展方向。政府发挥宏观调控主要表现在：首先从调整结构转向调整总量，不干预某个企业的具体活动，但必须调控总体经济活动，制定货币政策、财政政策和收入分配等宏观经济政策，从总体上把握经济的发展方向，保证经济有序运行；其次，地方政府制定法律规章制度来规范微观经济行为，从侧重市场准入转向全面规范市场主体，使市场主体成为能够依法行事；再次，政府还必须建立和完善社会保障制度，制定下岗职工再就业政策，为下岗职工提供各种上岗信息和机会，举办培训班以提高职工的整体素质，力争实现全社会的充分就业；最后，政府要树立长远的发展观，从注重短期经济发展转向注重可持续发展，可持续发展是 21 世纪的主流综合发展战略，政府必须大力宣传和教育微观经济主体实行可持续发展战略的重要性和必要性。

六、地方政府职能转变的内容

加入 WTO 以后，中国严格按照 WTO 通行规则，进一步开放国内市场，加快政府职能的战略性转变，并取得了显著的成果，以间接手段为主的宏观调控体系框架逐步确立，涉外经济管理逐步向国际惯例靠拢，政府机构改革进一步深入，政府决策民主化有了很大的提高，政府促进经济和社会协调发展的职能不断增加。然而，根据 WTO 无歧视原则、可预见的不断增长的市场准入条件原则、透明度原则、促进公平竞争等原则的要求，政府对市场干预必须适度，对市场监管要有力，对经济调控要有效率，政府政策及行为要统一透明。所以，根据 WTO 规则对政府的要求，我国各级政府职能还需进一步调整和转变。

加入 WTO 以后，各级政府职能的转变应该包括三个层次，即需要强化的职能，需要退出的职能和需要转变的职能。一般而言，政府职能存在着三位现象，即缺位、越位、错位，对于缺位我们需要强化，对于越位，我们需要退出，对于错位，我们需要转变。

（一）地方政府职能需要强化的领域

1. 健全外贸体制，为企业开拓国际市场提供强有力的支持。加入 WTO 之后，我国外贸体制受冲击较大，我国外贸体制是建立在传统的计划经济基础之上的，这显然不能适应 WTO 规则的要求。各级政府应积极探索外贸体制的制度创新，对地区工业和出口进行某种形式的支持，引导企业以国际市场调整产品结构，为管理范围内的企业产品和服务的出口创造良好的经济环境。

2. 积极协助企业运用争端解决机制，争取宽松的国际环境。WTO 的争端解决机制是多边处理贸易纠纷的有效手段。我国是一个大国，又是一个发展中国家，劳动成本低，容易与贸易往来的国家发生争执。各级政府应要承担起指导企业积极应诉的责任，学习相关规则与知识，为企业换

取有利的国际环境。

3. 为企业做好全球性信息收集服务工作。在我国全球性、综合性的国际企业尚未成为国际贸易的重要力量之前, 各企业很难有效的从事全球性的商业信息收集工作, 而这对企业的发展又是不可或缺的。这就需要政府机构和半政府性质的中介服务机构的协助。各级政府应通过各种渠道收集各类信息, 向企业提供商情服务和协助他们开拓国际市场。各级政府可以以政府的名义组织企业参加国际性贸易博览会或政府考察团, 把企业和产品介绍给国外消费者。还可以组织培训各类外贸专业人才、编写培训资料、组织交流经验和方法等。这类收集面较广的信息与促销活动, 在许多国家尤其是制定了国际化战略的发展中国家, 都由相应的政府或半政府机构承担。

4. 消除地方保护主义, 建立国内统一市场和公平竞争机制。由于历史的原因, 我国地方保护主义盛行, 诸侯经济意识浓厚, 要改变这种现状, 需要各级地方政府转变观念, 制定出合适的政策, 发展和完善市场体系和市场结构, 深化价格改革, 建立全国统一的大市场。这种大市场的形成与建立, 可以大幅度提高经济效益, 增强中国的经济实力。如果各地发挥比较优势, 生产和输出本地区具有比较优势的产品和服务, 就能达到全国范围内的资源的优化配置, 有利于优化我国的产业结构和国民经济发展的布局。国内统一大市场的形成不仅是各种商品和生产要素按市场经济规则自由流动的市场, 还应是全面开放、公平竞争的市场。在这种市场机制下, 自然就会生产并提供成本低、质量高的产品和服务, 才能更有竞争力地打入国际市场。而且一个开放的国内统一大市场可以大大增加中国在国际贸易谈判中的砝码, 为中国的企业争取更大的利益。

5. 统筹协调成套技术设备的引进, 推动高新科技产业的发展。技术水平较高的成套设备的引进、消化、吸收和创新过程, 是需要政府发挥重要作用的领域之一, 需要地方政府进行组织与协调。政府还需要用恰当和有效的方式, 控制国内可以制造的设备的进口, 从各国的经验看, 这类措施对于鼓励国内企业通过引进提高自身的技术水平和制造能力至关重要。在技术引进和通过技术引进提高国内企业技术水平的过程中, 地方政府可以采取给予资金支持, 建立引进技术国产化基金, 允许企业对国产化成果进行保护等各种优惠政策, 推动区域内高新科技产业的发展。

6. 加强“公共管理”职能, 提高居民生活水平。与 WTO 规则相比, 目前我国地方政府职能存在着“三位”现象, 一是越位, 二是错位, 三是缺位。“越位”表现在不该由政府管的事情政府乱插手, 如地方政府和本地企业一起争上市, 争竞争性投资项目, 直接决定企业内部经营管理和人事安排等; “错位”表现在政府与企业、市场的分工不清, 行使了不该由政府行使的企业职能和市场职能; “缺位”表现在应当由政府完成的事情, 政府没有履行职能, 比如在建立和维护市场持续, 建立和完善社会信用体系, 补充和完善社会救助制度, 提供充足的公共物品和服务等方面, 很多地方政府做的很不到位。

（二）地方政府职能需要转变的领域

1. 宏观经济调控方式的转变。市场经济会造成一些周期性的波动，这对地方市场也会造成一定的影响，所以宏观调控也是各级政府必须履行的一项重要职能。以前传统计划经济体制下的宏观调控主要靠行政命令，进行结构调整，直接干预，这显然已不再适应 WTO 下的要求，各级政府需要更多地利用 WTO 的规则，采用经济手段调整，为企业创造良好的国内和国际环境，在工具选择上，更多的利用经济杠杆，减少行政命令。

2. 微观经济规则的转变：由审批转向服务。加入 WTO 后，政府根据 WTO 协议对与微观政策有关的法律法规进行了适当的调整，内容涉及货物贸易协定、服务贸易协定、技术贸易协定、知识产权保护协定及投资协定等诸多方面，政府主管部门对微观经济的管理从审批向服务转变。过去地方和企业对中央的政策模糊不清，许多事情要靠国务院和各主管部门的审批把关。加入 WTO 后，各级政府、企业和产业主管部门应逐步从烦琐的审批事务中解脱出来，立足国内、国际市场，从地区、行业发展的角度，研究和解决发展中存在的关键性问题。各级政府在作好为企业和公众服务的同时，也要同时强化市场监管、规范市场秩序，从事前监督向事后监督转变。

3. 公共服务：从市场主体以政府为中心转向政府为市场主体服务。加入 WTO 后，政府更多的发挥市场的作用，市场主体要在开放的市场经济中进行竞争，就不能再以政府为中心，而必须独立于政府，以市场为中心进行运转，只有这样，才能增强国际竞争力，在市场竞争中立于不败之地。政府则要提供良好的公共服务，促进经济发展。政府提供公共产品要通过与社会共同提供的方式来提高效率，达到资源的优化配置。

4. 就业政策：从下岗再就业转向提供更多的就业机会。在深化国企改革的过程中，曾经提出下岗再就业等措施帮助企业尽快脱困。入世后由于经济波动和企业资产重组等多方面的影响，摩擦性失业、结构性失业以及周期性失业都会增加，劳动力不断增长与就业岗位相对收缩的矛盾会比较突出，政府的政策重心应从下岗再就业转向为社会提供和增加就业机会，降低失业率。政府从单纯的扶持转向为失业者创造良好的环境和服务，从而从根本上解决失业问题，这也是加入 WTO 后政府的必然选择。

（三）地方政府职能需要退出的领域

地方政府在很多领域需要退出，才能真正实现政府职能的转变。

1. 市场经济自己可以调节的领域。WTO 规则要求充分发挥市场的作用，这就要求政府从微观领域退出，给予市场和企业更多的自主空间。凡是市场可以自我调节的领域，政府都需要全面撤退。政府退出市场，这就意味着要按市场规律办事，只有这样，才能充分发挥政府和市场各自的优势，实现经济的良性运行。