

ZHONGGUO

SHEWAI JINGJI GUANLI

ZHIDU DE BIANQIAN

YU CHUANGXIN

中国涉外

经济管理制度的变迁与创新

郑俊田 等著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

中国涉外经济管理制度的 变迁与创新

□□郑俊田 等 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国涉外经济管理制度的变迁与创新/郑俊田等著.
北京: 中国商务出版社, 2005.2
ISBN 7-80181-323-5

I. 中… II. 郑… III. 涉外经济-经济管理-研究-中国 IV. F125

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 007800 号

中国涉外经济管理制度的 变迁与创新

郑俊田 等著

中国商务出版社出版

(北京市安定门外大街东后巷 28 号)

邮政编码: 100710

电话: 010-64269744 (编辑室)

010-64220120 (发行二部)

网址: www.cctpress.com

Email: cctpress@cctpress.com

新华书店北京发行所发行

北京密兴印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本

15.875 印张 412 千字

2005 年 2 月 第 1 版

2005 年 2 月 第 1 次印刷

印数: 1000 册

ISBN 7-80181-323-5

F·752

定价: 30.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64212247

前言

世界贸易组织 (WTO) 自 1995 年 1 月以来, 已经拥有 147 个成员。我国于世纪之初, 成为了其中的一名正式成员。国际上一般认为: 参与 WTO, 对各国 (地区) 来说, 都将是双赢的。“对中国来说, 加入 WTO, 将增加从海外吸引更多的技术、管理、资金与扩大市场的机遇。另一方面, 中国的经济、企业, 尤其是政府的管理体制也会因此面临严峻的挑战。”

虽然我国从 1978 年开始, 实施了改革与开放的基本国策。二十余年来, 我国的国民经济发展速度一直处于世界领先地位。但是不得不承认: 我国是国际贸易的一个后来者, 一些发达国家和一些发展中国家及众多的跨国公司, 长期从事多边贸易体制以及相关涉外经济的政府管理体制的公共政策问题的研究。加入世贸组织对中国而言, 不仅意味着一种新的游戏规则同时也意味着一种新的思维模式和观念。在已过去的十余年里, 我国为满足加入世贸组织的要求 (1995 年以前称为“复关”), 在法律制度、政府行为模式以及经济运行机制等方面进行了很多的变革。而加入 WTO 以后, 这样的变革和创新更有加快的趋势。确信无疑的是, 在将来的 10 至 20 年里, WTO 对我国政治、经济、社会及文化等领域的深层次影响将进一步凸现。

WTO 是一个以自由贸易为宗旨, 以市场经济为基础, 按照非歧视原则和透明度原则制定的有关贸易政策与制度的多边协定, 是当今世界多边贸易体制框架的基石。可以讲, WTO 就是

一组新的“游戏规则”，它要求每一个 WTO 成员方的规则必须与 WTO 的规则相一致。各成员方政府作为体制、规则和制度的“提供者”和“维护者”，不仅承担着修改、完善本国（地区）有关法律、法规和行政管理制度并使之和 WTO 的要求相一致的责任与义务，还有在 WTO 谈判中争取本国（地区）利益的权利。令人深思的关键在于：中国作为世界上最大的发展中国家是被动地接受 WTO 的既定规则，还是寄希望于在 WTO 规则制定和变迁的过程中，发挥自己应有的、与自己地位相适应的作用？如何在我国的政府、企业以及我们的社会主义市场机制与 WTO 或者说是 WTO 的其他成员之间建立一种什么样的互动关系，才最符合我国的最大利益？

中国的“加入世贸组织”在一定的意义上首先是政府的“加入世贸组织”，我们并不特别强调中国对 WTO 规则盲目的无条件的服从，而是强调这种服从或者遵守应当最大限度地保证中国的国家利益。当然，采取一种为世界各国所认同的方法和手段，自愿遵守世界通行的、为各国（地区）政府所认可的规则、协议会有利于中国融入世界的大家庭。问题的关键不在于这种融入的成本，而在于融入收益与成本之间的比较、长期利益与短期利益之间的比较。

现实世界是复杂的，不仅存在国际间博弈问题，还存在国内间各群体、各阶层的利益协调问题。既然国际与国内两个方面都会有影响。最理想的状态当然是国际间博弈的均衡和国内间的均衡互相重合——尽管这有点“痴人说梦”，但至少存在理论上的可能性。翻开中国的加入世贸组织协议，80%以上的条款都是与政府有关的。中国政府要在各方面达到 WTO 的要求，就需要在提高行政效率、增强透明度、明确管理职责、加强法律监督等方面，作出持久和坚决的努力。这种政府管理体制的改革，即使中国没有加入 WTO 也需要不断努力，因此就可以看成是国际与国内间的契合关系。当然在行政管理体制改革的过程中，制度创新

与变革必不可少，其实现行政效率、透明度、明确管理职责、加强法律监督等诸多方面并不需要照搬 WTO 其他成员现有的管理体制，但是你可以借鉴；也不需要照搬世贸组织其他成员行政管理体制的理念，但是你可以借鉴；甚至于也不需要照搬西方主流的制度变迁的理论，但是你可以借鉴。

党的十六大报告提出了进一步深化行政改革的目标、重点和主要内容，表明了我国的行政管理体制改革将在更深层次展开，特别是在加入 WTO 后站在与国际交流第一线的涉外经济管理体制改革。在推进改革的过程中，加强理论与实践研究，借鉴国外经验，总结我国行政改革的经验教训，将有助于我们开阔视野，坚定信心，选准路径，稳步前进，更好地实现十六大提出的行政改革目标。

“加入世贸组织后我国涉外经济管理制度的变迁与创新”是由对外经济贸易大学承担的教育部的研究课题，课题组成员有郑俊田、崔鑫生、高懿、徐晨、徐伟、李太恩、王春蕊、邹伟康，这些人都是多年来一直从事国际贸易管理、海关管理和出入境检验检疫管理研究的专家、教授和专业教师。在本课题的研究中，采用了制度主义的分析范式。众所周知，中国正处在一个深刻而巨大的制度变迁过程中，为制度分析和制度经济学的研究和创新提供了难得的机遇和非常有利的条件。我国的制度变迁更主要的体现在经济体制的转轨，体现在我国从计划经济到市场经济过渡的过程中。政府无疑在其中起着最重要的作用，政府主管部门所主导的这种外在制度的变革就是我们这个课题所研究的主要对象，制度变革对经济增长的影响是我们研究的主要目的。中国加入世贸组织这一历史事件成为促进我国外在制度变革的动因之一，对外贸、海关、商检等涉外经济主管部门的有关规章制度的变化在很短的时间内就可以观察得到，这为我们的研究带来了众多方便之处。我们主要截取这三个现阶段变动最大的涉外经济管理部门规章制度，用观察、比较、分析、实证的方法来研究我国

涉外经济管理体制制度变迁的动因、过程以及这种变迁对经济带来的影响。

在本课题的研究中，我们得到了商务部、国家质检总局、海关总署及有关部门的大力支持与合作，得到了有关专家的指导，在此我们表示衷心的感谢。

《中国涉外经济管理制度的变迁与创新》课题组

2004年5月

目 录

第一章 关于制度变迁的理论探讨	(1)
第一节 博弈的制度观	(1)
一、西方传统理论对制度的看法	(1)
二、青木昌彦的均衡制度观	(4)
三、关于制度我们的观点：分配的制度	(5)
四、关于制度的公共产品属性	(7)
第二节 关于制度变迁的理论	(8)
一、诺斯的制度变迁模型	(9)
二、技术变迁模型	(12)
三、我们的看法	(12)
四、需要注意的几个问题	(19)
五、结论	(20)
第三节 制度与国际贸易	(20)
一、区位与国际贸易制度	(22)
二、国际贸易制度的演进	(24)
三、制度的进口	(25)
四、政府对国际贸易的影响力	(30)
五、国际贸易中的利益	(32)
第四节 寻租理论	(33)
一、寻租理论的概念、产生与发展	(33)
二、暂时性收益陷阱	(35)

三、护租、抽租和创租·····	(36)
第五节 国内外行政改革的理论与实践·····	(37)
一、国外行政改革的理论和实践·····	(37)
二、我国行政改革的探索与进展·····	(41)
三、行政管理体制改革的理论和实践创新·····	(44)
第二章 涉外经济管理制度变迁的环境、方向和路径·····	(54)
第一节 加入世贸组织后涉外经济管理制度变迁 的环境·····	(54)
一、观念环境·····	(55)
二、法律环境·····	(65)
三、体制环境·····	(69)
四、非正式约束·····	(72)
第二节 涉外经济管理制度变迁的方向·····	(74)
一、涉外经济管理部门管理观念的转变·····	(75)
二、涉外经济法律的修订和创立·····	(78)
三、涉外经济管理体制的调整·····	(79)
四、涉外经济管理制度的创新·····	(84)
第三节 涉外经济管理制度变迁的路径·····	(85)
一、主要推行政府主导的强制性制度创新·····	(86)
二、鼓励市场主体、社会组织的自发创新·····	(87)
三、从渐进式改革到全面创新·····	(88)
第三章 加入世贸组织与我国涉外行政法律制度的变迁 和创新·····	(93)
第一节 加入世贸组织与我国涉外行政法律制度变迁 的关系·····	(94)
一、WTO 与各国行政法的关系·····	(94)

二、加入世贸组织对我国涉外行政法律制度的 深层次影响·····	(96)
三、WTO 对我国涉外行政法律制度的具体 要求·····	(104)
第二节 我国加入世贸组织前后涉外行政法律制度 的变迁·····	(106)
一、加入世贸组织前后外贸管理行政法律制度 的变迁·····	(107)
二、加入世贸组织前后海关管理行政法律制度 的变迁·····	(118)
三、加入世贸组织前后商检行政法律制度的 变迁·····	(130)
第三节 探讨我国涉外行政法律制度创新的思路·····	(136)
一、我国涉外行政立法制度的创新·····	(137)
二、涉外行政执法制度的创新思路·····	(143)
三、涉外行政监督制度的创新·····	(148)
第四章 加入世贸组织与外贸管理制度的变迁·····	(158)
第一节 WTO 对外贸管理制度的要求 ·····	(158)
一、制定符合 WTO 规则和原则的涉外经济 政策·····	(159)
二、统一、透明和公平地实施贸易制度·····	(163)
三、基本取消对货物贸易的管制·····	(166)
四、逐步扩大服务贸易市场准入·····	(175)
五、保护与贸易有关的知识产权·····	(183)
第二节 加入世贸组织前后外贸管理体制的变迁 (1979—2004 年) ·····	(184)
一、加入世贸组织前我国外贸管理体制的演变 (1979—2000 年) ·····	(185)

二、加入世贸组织前外贸管理体制改革的成果 与缺陷·····	(192)
三、加入世贸组织后外贸管理体制的调整·····	(199)
第三节 加入世贸组织前后我国外贸管理体制的 变迁(2001—2004年)·····	(201)
一、外贸经营管理制度改革·····	(202)
二、进出口货物管制逐步放松·····	(205)
三、完善外商投资管理制度·····	(212)
四、逐步开放服务贸易市场,服务贸易管理 法制化·····	(214)
五、知识产权保护制度与WTO接轨·····	(220)
六、建设贸易救济制度体系·····	(225)
七、对加入世贸组织后我国外贸管理制度调整 的简要评价·····	(230)
第四节 对我国外贸管理制度创新的建议·····	(235)
一、实施系统的以有效竞争为目标导向的优化 外贸产业组织的政策和制度·····	(235)
二、货物贸易管理制度的创新·····	(239)
三、外商投资管理制度的创新·····	(245)
四、贸易救济制度的创新·····	(251)
第五章 加入世贸组织与海关管理制度的变迁·····	(270)
第一节 加入世贸组织对我国海关管理体制的 要求·····	(271)
一、加入世贸组织对政府管理理念与制度的 要求·····	(271)
二、加入世贸组织要求海关按“规则”行使 管理职能·····	(274)

三、加入世贸组织要求海关强化公共服务 职能.....	(275)
四、加入世贸组织要求海关加强进出口监管 职能.....	(278)
第二节 海关风险管理制度的实施及在通关领域 的应用.....	(283)
一、加入世贸组织后我国海关管理方式的 调整.....	(283)
二、我国海关实行风险管理制度的基本要求 与实践.....	(286)
三、我国海关通关作业模式的变革.....	(294)
四、CEPA 项下通关模式的创新	(306)
第三节 加入世贸组织前后我国海关关税制度 变迁.....	(312)
一、WTO 对海关关税制度变迁的影响	(312)
二、WTO 对海关估价制度变迁的影响	(318)
三、我国加入 WTO 后的关税制度调整	(322)
四、我国加入 WTO 后的海关制度创新思路	(338)
第四节 我国海关对加工贸易的管理.....	(361)
一、我国加工贸易发展的客观和主观的条件.....	(361)
二、我国海关的加工贸易管理制度.....	(363)
三、我国加工贸易发展过程中出现的问题.....	(368)
四、我国加工贸易管理制度的调整.....	(371)
五、我国加工贸易管理制度改革的实证研究.....	(374)
第六章 加入世贸组织与质检管理制度的变迁.....	(390)
第一节 加入世贸组织对我国检验检疫工作 的要求.....	(392)

一、加入 WTO 议定书中对我国检验检疫制度变革的要求·····	(392)
二、中国加入工作组报告书中关于我国质检机关依据 WTO 协议及原则将要以及已经作出的变革·····	(395)
第二节 加入世贸组织前后检验检疫管理体制的变迁·····	(400)
一、我国进出口商品检验的产生和初期发展·····	(400)
二、商检工作的法制化阶段·····	(403)
三、新时代的三检合一·····	(404)
四、质量监督检验检疫局的成立与影响·····	(410)
第三节 加入世贸组织前我国质量管理体系变迁·····	(414)
一、新中国成立初期的质量管理(1949—1952 年)·····	(414)
二、从苏联引进的质量管理(1953—1960 年)·····	(414)
三、中国自力更生时期的质量管理(1961—1965 年)·····	(417)
四、“文化大革命”时期的质量管理(1966—1976 年)·····	(418)
五、改革开放后的质量管理(1977 年—1990 年)·····	(419)
六、质量管理的新时代·····	(420)
七、质量管理向市场经济的转型·····	(422)
第四节 国外质检制度变迁对我国的启示·····	(425)
一、发达国家质检管理制度变迁给我们的启示·····	(425)
二、发展中国家质量管理体系变迁及我国现状的分析·····	(453)

第五节 加入世贸组织后我国质检制度变迁的创新建议.....	(464)
一、合理利用 TBT、SPS 措施及国际标准化战略.....	(464)
二、帮助国内企业应对国外标准及贸易措施性手段的变化.....	(467)
三、检验检疫部门政府职能的变迁与创新.....	(472)
四、质量体系认证.....	(479)
五、国家质量奖.....	(479)
六、质量管理教育培训.....	(480)

第一章 关于制度变迁的理论探讨

本章试图对制度变迁的理论进行探讨，主要由五部分组成：第一节主要探讨对制度的理解；第二节主要是关于制度变迁的理论及我们的看法；第三节探讨制度变迁与国际贸易之间的关系；第四节是关于寻租理论；第五节关于国外行政改革的理论和实践以及我国行政管理体制改革的方向。

第一节 博弈的制度观^①

在对制度变迁理论阐述之前，首先的任务就是对制度做出解释。关于什么是制度有各种各样不同的解释。可以从博弈的角度来阐述西方对制度的解释。

一、西方传统理论对制度的看法

从博弈论的角度来理解经济过程的思想可以追溯到亚当·斯密年代。亚当·斯密认为，博弈是个体参与人从各自的动机出发相互作用的一种状态。如果把经济过程比作博弈过程，对于制度的理解就有至少三种不同的观点。

^① 关于对这一问题的详细综述请参阅：〔日〕青木昌彦，周黎安译，《比较制度分析》，上海远东出版社，2001，P1～P31。

首先认为制度是博弈过程的参与人，通常指的是组织机构。一些经济学家明确将制度等同于博弈的特定参与人，诸如行业协会、技术协会、大学、法庭、政府机构、司法等等。而诺斯则认为制度是社会的博弈规则，是人类设计的制约人们相互行为的约束条件，是对个人决策集合的限制。这些约束可以是非正式的社会规范、惯例、道德准则等，也可以是有意识设计或规定的正式约束，例如政治规则（宪法和政府管制）、经济规则和合同。根据诺斯的观点，现存的博弈规则决定了参与人如何交易及创新的动机，因而在根本上导致了伴随相对价格变动而产生的对新规则的有效需求。这些新规则将在“政治市场”上经各方协商而确定，政治市场则由政治规则决定。诺斯声称“正是政治过程本身界定和实施产权”。

赫尔维茨（Hurwicz, 1993、1996）给出了关于博弈规则论更为技术的定义：博弈规则可以由参与人能够选择的行动（决策集）以及参与人决策的每个行动组合（profile）所对应的物质结果（后果函数）来描述。他将这一对设定称为“机制”（mechanism）或“博弈形式”（game form）。赫尔维茨的定义侧重于博弈规则的实施问题。他认为规则必须是可实施的，或者是“可执行的”，唯有对人类行动的一组人为的和可实施的限定才构成一项制度。只有构成纳什均衡的策略，才不会出现参与人偏离其选择的动机。

赫尔维茨的主要目的在于探究“设计”制度的可能性，以实现既定的社会目标。社会目标（如效率、公平、清洁的空气和水源）被认为是在每一种经济环境下预期实现的一组结果。其中制度在一系列环境（技术、偏好和资源禀赋）下与参与人的动机是兼容的。如果一种机制为了达到某种社会目标被设计出来却无法自我实施，那就需要附加一种额外的实施机制。添加具备特定行动集合的实施者必然改变博弈形式，后果函数也相应地加以变更。

第三种有关博弈论的制度观点是制度的博弈均衡观。近年来在博弈均衡制度观方面有两项主要进展，其中每一项进展都基于不同的博弈均衡概念——进化博弈论和重复博弈论。

进化博弈论认为，参与人的行为习惯可以自我形成，不需要第二方实施或人为设计。当惯例（convention）演化时，参与人在进化选择的压力，倾向于发展某些适应性更强的特征（traits）（如环境认知、偏好、技能等）。这样，惯例和参与人的特征共同演化。惯例也许最终会以法律条文的形式固定下来，从而节约了变异和错误带来的失衡成本。另外，用文字清晰表述人们行为中已经习惯化的准则也有助于给出具体环境下具体的行动指南。

第二种博弈均衡制度观运用了一些较复杂的均衡概念，如重复囚徒困境博弈下的子博弈精炼均衡（sub-game perfect equilibrium）。子博弈精炼均衡是每个参与人界定了一种行为策略，该策略是在所有可能的博弈状态下行动决策的完备计划。完备行动计划任何部分，即每种特定可能性所规定的行动决策，必须在该可能性化为现实之时也是纳什均衡，因而能够自我实施。由于某些外部约束条件的存在使得参与人相互避免选择某条博弈路径，从而在博弈实际进行的过程中某些状态永远不会被观察到。格雷夫从博弈均衡角度给制度下了一个简明定义：在博弈论框架中，两个相互联系的制度要素是（关于别人行为的）预期和组织……组织是非技术因素决定的约束，它们通过引入新的参与人（即该组织本身），改变参与人所得的信息，或者改变某些行动的报酬来影响行为（Greif, 1996）^①。

^① 关于对这一问题的详细综述请参阅：[日]青木昌彦，周黎安译，《比较制度分析》，上海远东出版社，2001，P10。