

政府加入 WTO 公务员读本

主编：韩康 王健

WTO 规则与政府 职能转变

王 健 等/著

经济科学出版社

责任编辑：张 越 杜 鹏

责任校对：杨晓莹

技术编辑：董永亭

WTO 规则与政府职能转变

王 健 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)

天宇星印刷厂印刷

新路装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.625 印张 200000 字

2002 年 11 月第一版 2002 年 11 月第一次印刷

印数：0001—5000 册

ISBN 7-5058-3240-9 / F · 2595 定价：17.00 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。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；国际经济贸易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经济贸易收益少于发达国家；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管理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；建立激励和监督相称的员工优胜劣汰制度；运用现代化管理方法和手段，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的支柱和脊梁。

(三)

《政府加入 WTO 公务员读本》丛书，力图从新视角，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、思路和对策。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，并对政府职能转变中的突出问题，进行了全面的分析和阐述。对中国加入 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，联系政府工作实际，准确诠释规则。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粹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，将规则的准确诠释同政府工作实际和政府职能转变有机地结合起来，阐明在世界贸易组织规则制约下，政府转变职能和提高效率的理论、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并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，以我国目前的经济实力而言，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 世界贸易组织规则与政府职能转变
3	一、世界贸易组织概述
4	（一）从关税与贸易总协定到世界贸易组织
6	（二）世界贸易组织的基本职能
7	（三）世界贸易组织的宗旨和基本原则
12	（四）世界贸易组织的法律框架
15	二、中国政府加入 WTO 的承诺和法律修改
15	（一）中国加入 WTO 后政府的权利和义务
17	（二）中国政府加入 WTO 的承诺
19	（三）中国政府根据 WTO 规则修改法律法规
20	（四）修改法律对政府职能的影响
21	三、政府加入 WTO 与政府职能转变
21	（一）中国加入 WTO 是政府加入 WTO 的三重含义
22	（二）加入 WTO 后的政府职能定位创新

- 27 (三) 加入 WTO 后中国政府职能转变

32 第二章 加入 WTO 与政府体制创新

33 一、加入 WTO 后的政府制度创新

- 33 (一) 政府制度创新的必要性

- 36 (二) 政府制度创新的优越性

- 37 (三) 政府制度创新的过程

38 二、加入 WTO 后政府理念创新

- 39 (一) 规则政府：从审批政府向规则政府转变

- 40 (二) 有限政府：从全能政府向有限政府转变

- 40 (三) 服务政府：从管制政府向服务政府转变

- 42 (四) 公开透明政府：从封闭政府转向公开透明政府

- 44 (五) 品牌政府：从命令政府转向品牌政府

45 三、加入 WTO 后政府组织结构创新

- 45 (一) 从政府纵向管理结构转向政府治理结构

- 47 (二) 政府组织的市场适应性

- 48 (三) 政府资源专用性与政府组织效率

- 51 (四) 政府组织模式选择

52 四、加入 WTO 后政府管理方式和管理手段创新

- 52 (一) 政府内部管理方式的创新

- 55 (二) 政府管理手段创新

57 第三章 顺应 WTO 规则 创建透明高效的服务政府

57 一、从全能政府转向有限政府

58 (一) 从全能政府转向有限政府的原因

59 (二) 有限政府对经济社会的管理

60 二、政府从直接定向管理转向间接普适管理

61 (一) 政府从直接管理转向间接管理

62 (二) 政府从定向管理转向普适管理

63 (三) 减少事前管理, 增加事后监管

65 (四) 相机抉择政策和时间一致性政策相结合

66 三、政府政策从缺乏透明度转向公开透明

67 (一) 政策透明度与政策规则

68 (二) 政府提高透明度需要确立制定政策的秩序

68 (三) 政府与市场主体在调整政策的过程中要互动共进

69 (四) 提高执行政策的透明度和政府政务公开

70 四、从管制政府转向服务政府

70 (一) 社会公共需求与公共服务

71 (二) 服务政府提供的公共服务

73 (三) 行政审批制度改革是建立透明高效服务政府的突破口

80 第四章 应对 WTO 规则 理顺宏观调控与微观规制的关系

81 一、加入 WTO 后宏观调控政策和微观规制政策的差异性和互补性

- 81 (一) 宏观调控和宏观调控政策
- 82 (二) 微观规制和微观规制政策
- 83 (三) 宏观调控政策和微观规制政策的差异性
- 85 (四) 宏观调控政策和微观规制政策的互补性
- 86 二、加入 WTO 与理顺宏观调控和微观规制关系
- 86 (一) 遵循和利用 WTO 规则需要理顺宏观调控与微观
规制关系
- 87 (二) 理顺宏观调控和微观规制关系有利于纠正宏观调
控含义泛化
- 89 (三) 理顺宏观调控与微观规制关系有助于政府加强微
观规制
- 91 三、加入 WTO 后中央政府加强宏观调控
- 91 (一) 加入 WTO 后中央政府的职能和宏观调控部门
- 92 (二) 集中宏观调控权和加强中央政府宏观调控
- 93 (三) 中央政府制定和调整微观规制政策
- 96 四、加入 WTO 后强化地方政府微观规制
- 96 (一) 加入 WTO 后地方政府管理职能
- 97 (二) 地方政府强化微观规制的必要性
- 97 (三) 地方政府加强微观规制的任务和职责

102 第五章 加入 WTO 后政府宏观调控职能的转变

- 103 一、加入 WTO 后政府宏观调控重点的变化
- 103 (一) 政府宏观调控重点转变的原因
- 104 (二) 政府宏观调控的重点从结构调整转向总量调整

106	二、加入 WTO 后建立公共财政和深化财税体制改革
106	(一) WTO 关于财税的规则
113	(二) 中国政府对于税收和财政政策的承诺
119	(三) 从政府财政转向公共财政
122	(四) 财税体制改革与调整财政政策
134	三、按照 WTO 规则开放金融市场与调整货币政策
135	(一) WTO 关于金融市场开放和货币政策的规则
139	(二) 中国政府有关金融市场开放和货币政策的承诺
144	(三) 加入 WTO 后金融业开放和金融市场发展
149	(四) 加入 WTO 对货币政策的影响
153	(五) 加入 WTO 后货币政策的调整
159	四、WTO 规则与国际经济政策的协调
160	(一) WTO 关于国际收支平衡的条款
164	(二) 中国政府关于国际收支的承诺
169	(三) 加入 WTO 对国际收支的影响
173	(四) 加入 WTO 后国际经济政策的协调

188 第六章 加入 WTO 后政府微观规制职能的转变

189	一、与微观规制有关的 WTO 规则
189	(一) WTO 的货物贸易规则
202	(二) WTO 关于服务贸易的规则
208	(三) WTO 关于知识产权的规则
212	二、与微观规制有关的中国政府承诺
212	(一) 货物贸易领域中国政府的承诺

217	(二) 服务贸易领域中国政府的承诺
222	(三) 知识产权领域中国政府的承诺
223	三、加入 WTO 后政府重塑微观规制政策
223	(一) 加入 WTO 后的市场失灵和政府微观规制的作用
226	(二) 加入 WTO 后政府微观规制的目标和方法
227	(三) 加强微观规制, 重塑微观规制的思路
233	(四) 借鉴 WTO 成员的经验, 重塑微观规制政策
240	四、调整微观规制政策 促进产业振兴
241	(一) 加入 WTO 后的农业政策调整和农业发展
248	(二) 加入 WTO 后的工业政策调整和工业发展
254	(三) 加入 WTO 后的服务业政策调整和服务业发展
260	第七章 加入 WTO 与构筑经济社会安全网
261	一、加入 WTO 后的政府就业政策
261	(一) 加入 WTO 后的就业压力
263	(二) 就业政策从下岗再就业转向充分就业
267	二、完善和健全社会保障体系
267	(一) 完善和健全社会保障体系的必要性
268	(二) 从初步建立社会保障体系转向完善和健全社会保 障体系
271	三、加入 WTO 后的收入分配政策
271	(一) 加入 WTO 后收入分配格局的变化
274	(二) 从追求结果公平转向追求机会公平的收入分配政 策

277	四、从关注经济社会发展转向经济社会发展与安全并重
277	(一) 加入 WTO 对中国经济社会安全的影响
282	(二) 政府保障经济社会安全的政策
285	主要参考文献
287	后记

第一章

世界贸易组织规则 与政府职能转变

加入世界贸易组织，是中国政府面向新世纪做出的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、实现中华民族复兴大业，将会产生广泛而深刻的影响。

中国加入世界贸易组织后，经济社会的微观基础和宏观运行及政府管理能力都有很大的变化。随着经济体制市场化进程的加速、多种所有制经济发展以及跨国公司大量涌入，经济社会的微观基础从多元化趋于复杂化。经济社会宏观运行机制不仅随着微观基础的变化而改变，而且越来越多地受到国际经济社会波动和变迁的影响。政府管理经济社会的政策越来越多地受 WTO 规则的制约，政府在货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权及对外投资等领域的管理行为都受到不同程度的制约。因此，政府直接管理经济社会的手段较加入 WTO 前少了，然而，政府管理经济社会的职责更