

北京大学政府管理学院
北京大学政治发展与政府管理研究所

政治发展与政府管理研究丛书

王浦劬 谢庆奎 ● 主编

入世

谢庆奎 ● 主编

与政府先行

WTO and Government Response

教育部人文社会科学百所重点研究基地(政治学)科研成果



中信出版社
CITIC PUBLISHING HOUSE

谢庆奎 ● 主编

入世与政府先行

教育部人文社会科学百所重点研究基地(政治学)科研成果

中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

入世与政府先行 / 谢庆奎著; —北京: 中信出版社, 2003.8

(政治发展与政府管理丛书)

ISBN 7-80073-807-8

I. 入… II. 谢… 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 (2003) 第052589号

入世与政府先行

主 编: 谢庆奎

责任编辑: 赵洁平

出 版 者: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 北京忠信诚胶印厂

开 本: 670mm × 970mm 1/16 **印 张:** 14.5 **字 数:** 240 千字

版 次: 2003年8月第1版 **印 次:** 2003年8月第1次印刷

书 号: ISBN 7-80073-807-8/D · 82

定 价: 29.00 元

版权所有 · 侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

E-mail: sales@citicpub.com

010-85322522

总 序

奉献在读者面前的这套《政治发展与政府管理》丛书,是以探讨当代中国政治体制改革与政府创新为主要内容的系列丛书。它是北京大学政府管理学院和北京大学政治发展与政府管理研究所合作编辑出版的。书和文章的作者都是在这方面有造诣的学者,其作品都是他们多年研究的成果和结晶,相信这些成果对于人们学习和研究有关问题,会有启发和参考价值。

丛书的重要内容之一就是关于渐进改革的问题。渐进改革是改革开放以后中国政治发展和经济发展的特点和优点。渐进改革首先是我国政治领导人在对外开放的过程中不断进行理性选择的结果。这种理性选择表现为我国政治领导人从中国的具体国情出发,既坚定不移地把发展作为硬道理,努力排除来自左的和右的各种干扰;同时又灵活机动地因时、因地制宜,为经济和政治转型制定了许多正确的政策,采取了许多正确的措施,从而把我国的经济改革和政治改革不断地推向前进。但是,人们并不能因此就认为这种渐进改革的模式完全是人们自觉选择的结果。事实上,如果客观的发展没有为我们准备好渐进改革的条件,那么仅有主观的设计和选择并不一定会产生渐进改革的结果。客观发展所提供的条件是各种因素相互作用所产生的具有极大偶然性的结果。首先就是体制外的增量改革为渐进改革的模式提供了极其重要的基础。体制外的增量改革其自身必然要有一个比较缓慢的生长的过程,而且一开始还有一个争取生存权的问题。这些都需要经历相应的时间。这种增量改革在我国整个改革中不但起着启动的作用,而且在相当长的一段时间中它还构成我国改革的主要内容。现在回过头来看,当时若不是从增量改革开始,而是首先从体制内的改革开始,那么,要么是无从下手,要么是大动干戈。大动干戈的结果便是激进的改革,便是大的社会动荡。所以,增量改革作为改革的启动并构成一个时期改革的主要内容,对于形成渐进改革的模式是极其重要的。那么,增量改革的形势又是如何出现的呢?这里充满了偶然性。增量改革的出现,首先和主要的是意味着原有体制陷入了困境。一方面说明在原有

的体制内不能容纳异质的东西,另一方面说明原有的体制已经不可能垄断全部的空间了,在边缘的地区,其控制力已相当地薄弱。这就使增量改革在原有体制的薄弱地区的生长成为可能。原有体制的控制薄弱地区的造成,是由于人们在体制内无法生存而被迫到体制外去寻求生存空间的结果。这种到体制外去寻求生存空间的人们,首先就是农民,这是文革所造成的农村经济极度破坏的结果。其次便是城市中大量的失业人口,这主要是文革中的上山下乡政策所造成的。恰恰在这时,在我国的政治领导层中实事求是的思想路线占了上风,在政策上对于体制外的增量改革予以肯定,从而使体制外的增量改革从可能性变成了现实性。这是造成渐进改革模式的第一个重要的客观原因。其次,造成渐进改革态势的另一个重要的原因是当时的特殊的社会心理。这种社会心理就是从大乱转变为大治的心理,即一种渴望安定、不愿意再进行大的变动的心理。很显然,这是对文革所造成的天下大乱局面的强烈不满的表现。我们知道,中国社会自50年代后期以来,一直处于变动之中,大大小小的运动不断(所谓七、八年一次,一次七、八年)。这种变动到文革时期达到了顶点。人民群众在精神上已经被弄得疲惫不堪,于是人心思定成为大势所趋。在这种情况下,激进的改革不可能成为首选的改革方案。实际上,人们会更趋向于渐进的改革。再其次,文革所造成的社会生产力的巨大破坏,在文革之后马上遇到的问题便是如何恢复和发展生产的问题。而在恢复和发展生产中首先自然是发挥原有体制的作用,而不可能把改革放到首位。这样,改革的任务只能逐渐地提出,从而造成一种渐进改革的态势。此外,渐进改革模式的形成,还因为受到对改革抱不同态度的力量的牵制。因为在改革的过程中不可避免地会涉及各方面的权力和利益。与旧体制有着千丝万缕的联系的人们并不是一个很小数目,特别是其政治地位在文革中得到空前提高的国有企业的工人,他们曾经是计划经济的最大受益者。所有与旧体制有瓜葛的人们,其利益和权力都会在改革中受到一定的损害,他们在改革面前抱有很大的疑虑,不能容忍在很短的时间内,在体制上发生太大的变化。这就形成一种巨大的牵制力量,使改革的步伐要放慢一些,以适应人们的承受能力。这也是造成渐进改革模式的重要原因。总之,中国的渐进改革模式的形成是复杂的客观条件和理性选择的主观努力相结合的结果。人们在观察这个问题的时候必须兼顾这两个方面,才能对问题有透彻的理解。

政府创新是丛书的另一个重要的内容。那么,政府创新的标准是什么?或者说政府应该围绕着什么样的中心来创新呢?我以为,政府创新的本质是力求实现它的公共性。只有围绕着公共性这个中心来发展才能谈得上政府的创新。否则,不管搞出什么花样来,都不能算是创新。什么是政府的公共性呢?政府的公共性是一个比较复杂的概念,它首先表现在其合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力,因而是受公众制约的权力。其次,政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务,也就是和每个公民的利益密切相关的事务,而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三,政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四,政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五,政府的公共性表现在面对政府,每个公民都有平等的参与权利。然而政府的公共性是通过政府的政策表现出来的。因此,我们这里所说的政府的公共性主要是指政府的政策为公众服务的程度,或者说是政府的政策符合公众利益的程度。可是,什么是公众利益呢?过去我们往往把公众利益抽象化,把它变成公众看不见、摸不着的所谓人民的根本利益和长远利益,从而极大地挫伤了人民群众的积极性,使整个社会陷入失去动力的状态。其实,现实的公众利益是很具体的,它实际上是社会上每个人利益的相加和综合,是用调查的方法完全能够了解到的,也是政府通过一定的途径完全能够掌握的。

那么是否政府的政策会自然而然地符合公众的利益呢?我们都知道我们的政府经常挂在嘴边的口头禅就是“为人民服务”,似乎政府的公共性是不成问题的。但实际上,在现实生活中有许多因素在制约着政府的公共性,使之不能很好地得到体现,甚至产生重大的扭曲,使政府的政策远离公众的利益,从而使政府的公共性成为人们十分关注的问题。那么,究竟是一些什么样的因素在制约着政府的公共性呢?这就涉及政府行政行为的动力问题。这是因为,政府的政策是靠其各个职能部门或单位来贯彻的,因此政府的公共性也是靠这些部门或单位的行政行为来保证的。一切都取决于政府行政行为的动力。那么政府行政行为的动力来源有哪些呢?一般地说有如下几个方面:第一是来自对上级的责任;第二是来自行政伦理;第三是来自人民及其代表机关的监督;第四是来自法律和制度的规范与惩罚;第五是来自传统文化的影响;第六是来自意识形态;第七是来自部门或单位的特殊利益即小

团体利益。

行政系统是科层组织,上下级之间有着严格的责任与义务关系,也就是命令与服从、庇护与从属的关系。下级的工作基本上都是在上级的直接指挥之下进行的。对下级工作的评价,以及下级的升迁,都取决于上级。在这种关系中,上级的意图便转化为下级的责任。而实现对上级的责任,可以成为下级工作的动力。这种情况在行政系统中是非常普遍的。然而这种动力对于下级政府的公共性来说,既可能是正面的,又可能是负面的。当来自上级的意图具有明确的公共性,并对这种公共性有着明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为有可能促进政策的公共性。当上级的意图没有明确的公共性,或者虽有明确的公共性但缺乏明确的检查指标和严格的检查程序的时候,下级的行政行为便有可能破坏政策的公共性。例如普遍存在的所谓“政绩工程”就是如此。这些政绩工程往往是为了应付上级,既劳民伤财,又没有社会效益。同时,科层制结构本身使得各部门之间分工明确而相互沟通较少,不透明性较强,加之其评价系统又具有封闭性,这些都容易使行政权力异化。

来自行政伦理的动力是行政权力自律的源泉。一个好的政府应该是一个具有良好行政伦理传统的、自律性很强的权力体系。这样的权力体系便能使其政策很好地体现公共性。为此,首先需要有一种正确的行政文化的支撑。这种正确的行政文化并不讲空洞的“为人民服务”,而是建立起明确的为纳税人服务的观念。为人民服务中的人民是抽象的,而为纳税人服务中的纳税人是具体的。政府工作人员所接触的每一个人,都是纳税人。为每一个纳税人服务便体现着政府的公共性。其次,为了培养来自行政伦理的动力,还需要建立起一种自律的机制。这种机制能使自律的行为与每个行为者的利益和整个部门或单位的荣誉联系起来。如果能建立起这样一种机制,就会对坚持行政道德的人起激励作用,而对违反行政道德的人形成巨大的压力。再其次,要加强公务员自身的道德修养,使得一些做人和做事的基本原则在他们的头脑中深深地扎下根来,形成牢固的道德堤防,以避免各种“一念之差”把他们引向错误的道路。但是,我们的实际情况是,在行政系统中来自行政伦理的动力不但缺乏正确的行政文化的支撑,而且也远远没有建立起自律的机制,公务员的自我修养也很差。这就使来自行政伦理的动力显得十分微弱。

来自人民及其代表机关的监督也可以成为保持政府公共性的动力。这就涉及行政权力的他律问题了。行政权力的他律可以有许多方面,而人民及其代表机关的监督是他律的各种因素中最重要、最有力的。因为根据人民主权原则,各级政府的权力是由各级人民的代表机关授予的,因此行政权力必须直接向人民代表机关负责。各级人民代表机关的主要任务就是确定各级政府政策的公共性内容,并监督这种公共性的实现。这样一种基本关系决定了各级政府工作的方向和动力。但是由于目前人民代表机关的作用还很不理想,由于缺乏一个法治的环境,由于政府与市场的关系还处于不断调整的时期等等,使得和人民代表机关相比,行政权力过强,其自由裁量权过大,因而在实际上,行政权力具有强烈的摆脱人民代表机关监督的倾向。这就使各级政府来自人民代表机关监督的动力大为降低。

来自法律和制度的规范与惩罚也可以成为各级政府保持公共性的动力。从行政体系的内部来说,这就是指一个完善的公务员制度。从行政体系的外部来说就是一系列的法律,包括行政法、公务员法、行政诉讼法、刑法等等。前者主要起规范作用,后者主要起惩罚作用。公务员制度的规范作用有助于建立行政权力自律的机制。而各种法律对于行政机构和公务员的约束作用也是各级政府行政行为的公共性的有力保证。但是目前,由于公务员制度和与行政权力相关的法律都不完善,因此其内部的规范力和外部的约束力都还很弱,在充当各级政府公共性的动力方面还很不理想。

来自传统文化的影响也可以在某种程度上对各级政府的公共性起一定的作用。这就是指传统文化中的民本思想,它强调爱护老百姓对于维护统治的重要性。所谓民犹水也,可以载舟,可以覆舟。所谓为官一任,造福一方。更有戏词云:当官不为民做主,不如回家卖红薯。这些思想对各级地方官员往往有一定的影响,使他们在做一件事的时候,不得不多少考虑一下是否对得起老百姓,也就是公共性的问题。当然,这种动力是很有限的。它往往成为某些官员自我标榜和自我辩护的口头禅。

来自意识形态方面的影响往往也能对各级政府坚持公共性起到一定的作用,特别是在过去的年代,意识形态的作用还是相当大的。这种意识形态的作用并不主要表现在阶级斗争等方面,而是主要表现在为工农兵服务、代表人民群众长远的根本的利益、群众路线等等的口号方

面。这些口号在一定时期,对某些政府领导者和公务员确实起过一些作用。但是,随着改革开放以后意识形态的逐渐淡化,意识形态在保证政府政策公共性方面的作用逐渐式微。

来自政府各个部门或单位的特殊利益即小团体利益是目前各级政府的行政行为的巨大动力,然而这种动力并不是实现、保持政府公共性的动力,相反却是排斥、反对、远离政府公共性的动力,也就是说是一种负面的动力。小团体利益能以合法的名义来扭曲政府的公共性,更应该引起人们的重视。这种情况无论在中央政府还是在地方政府都存在,但以地方政府为甚。

可见,保持和发扬政府行为的公共性是一件非常复杂的事,观察政府的创新问题应该从这些方面着眼。

此外,丛书还涉及民主的理论以及其他的许多方面,恕不一一。

本套丛书包括论文集和专著,著者和编者都力求在马克思主义的立场、观点和方法的指导下,在“十六大”精神的指导下,实现理论与实际相结合、规范分析和实证分析相结合,通过对中国政治改革策略和政府创新途径的研究,为中国的社会主义政治文明建设服务。本套丛书为开放性丛书,以后还将陆续出版一些研究政治发展和政府管理的专著和论文集。希望丛书能在政治发展和政府管理研究的百花园中增添新的花朵,更希望它能在有关专家和广大读者的呵护下茁壮成长。

李景鹏

2003年3月25日

迎接入世挑战,推进政府改革

(代序)

经过十五年的艰苦谈判,2001年12月11日,中国完成了加入世界贸易组织的全部法律手续,成为世界贸易组织的新成员。加入世界贸易组织,这是中国领导层顺应经济全球化潮流和参与经济全球化进程的重大战略决策。世界贸易组织与世界银行、国际货币基金组织并列,是当今世界上最重要的三大经济组织。作为具有国际法人资格的政府间国际组织,世界贸易组织确立了一系列多边贸易原则和规则,并且通过建立贸易政策审议机制和贸易争端解决机制,监督各成员方政府遵守自身规则和各项协定,力求提供一个开放、公平、统一的多边贸易体制框架。世界贸易组织在国际贸易领域中发挥着不可替代的重要作用。中国加入世界贸易组织,有助于扩大与世界各国的经贸往来,有助于扩展对外开放的新领域和新空间,有助于完善社会主义市场经济体制,也为国民经济的持续健康发展注入了新的活力。

入世既为我国的对外开放和经济发展提供了难得机遇,也对脱胎于计划经济和中央集权体制下的政府管理模式提出了严峻挑战。世界贸易组织的基本职能是:负责多边贸易协议的实施、管理和运作,并对诸边贸易协议的执行、管理和运作提供框架;组织各成员进行多边贸易谈判,并提供实施谈判结果的框架;通过争端解决机制解决成员间可能产生的贸易争端;定期审议成员的贸易政策及其对多边贸易体制运行所产生的影响。世界贸易组织在赋予各成员单位法定权利的同时,也对成员方的政府管理模式提出规范性要求。这些规范性要求即人们通常所说的世界贸易组织的基本原则,包括最惠国待遇原则、国民待遇原则、透明度原则、自由贸易原则和公平竞争原则等。这些基本原则贯穿于世界贸易组织的各个协定和协议之中,它们是保障多边贸易体制顺利运行的基础,也是各成员方政府应当遵循的行为准则。

世界贸易组织是权利与义务互相平衡的产物。加入世界贸易组织以后,中国政府既要享受应有的权利,也必须履行相应的义务。所谓履行义务,就是遵守规则。那些政府管理能力不足的国家,在吸引资金、

技术和人才方面势必面临危机;而那些政府管理能力很强的国家,往往可以争取到更多的投资,引进更多的人才,获得更多的发展机遇。面对全球竞争的压力和挑战,中国政府若要抓住不可多得的发展机遇,最为紧迫的任务就是改革传统政府管理模式,积极推进政府管理体制创新。面对中国加入世界贸易组织的挑战,它要求各级政府进一步转变职能,切实推行政企分开和政社分开,深入推进国有企业的战略性重组,积极推进行政审批制度改革,充分发挥市场在资源配置过程中的基础性作用,不断强化企业和企业家的市场主体地位。

加入世界贸易组织,意味着中国逐渐融入世界经济主流体系之中,标志着中国的改革开放和现代化建设事业进入了新的发展阶段。自20世纪80年代以来,中国经济和社会发展的基本特征是:依靠自身的改革(国内政策驱动)来促进开放和发展。在加入世界贸易组织以后的很长时期内,中国的经济和社会发展的基本特征是:依靠对外开放(国际规则驱动)来促进自身的改革和发展。入世以后,中国的制度创新将不再是随心所欲的制度创新,而是必须遵守国际经济规则的制度创新。中国20多年的经济体制改革已经有了制度性成果,这个制度性成果就是市场经济体制。加入世界贸易组织意味着中国的对外开放也将取得制度性成果,这个成果就是世界贸易组织的运行规则。遵守世界贸易组织规则和中国政府的入世承诺,就必须废除那些不符合世界贸易组织规则的国内法规和行政规章,必须改革威权主义、官僚主义、人治主义、文牍主义、形式主义的政府管理理念,它意味着中国政府需要进行新一轮的国家建设。

面对中国入世的机遇与挑战,只有客观分析利弊得失,充分作好回应准备,及时采取应对措施,才能兴利除弊、趋利避害,才能在激烈竞争中把握先机。展现在读者面前的这本论文集,就是有关专家学者在此领域不懈努力的结果。2002年5月,北京大学政治发展与政府管理研究所(教育部政治学重点研究基地)联合北京大学政府管理学院,共同召开了“入世与政府应对”学术研讨会。本次会议先后收到学术论文30余篇,与会专家学者就中国入世的利害失得、入世与政府观念转变、入世与政府管理体制改革、入世与公民社会发展等理念的WTO化、政府管理职能的WTO化、政府管理规则的WTO化、政府管理行为的WTO化。也有学者提出,以入世为导向的新一轮国家建设的基本方向是,建立理性化、透明化、法治化、分权化、民主化的政府体系。

本着积累学术资源、推进学术研究的初衷,我们精选了本次研讨会的部分学术论文,汇编成集。本论文集并不奢望成为读者提供有关入世挑战的全面观点,以及政府改革的完整答案。但是,我们希望通过上述研究,能够引起读者对中国入世的政治影响的关注,以及对政府管理体制变革趋势的研究兴趣,能够给读者一些启发并引起进一步的思考和回应。最后,我们对支持本次研讨会和论文集出版的教育部社政司、北京大学社会科学部以及参与编辑出版工作并付出了辛勤劳动的北京大学政治发展与政府研究所办公室主任佟福玲同志,表示衷心感谢!

谢庆奎

2002年10月

目 录

总 序/李景鹏	1
代 序/谢庆奎	1
WTO 对中国政府管理的挑战及其对策/胡象明 鲁萍	1
论中国地方市场发展的世界化与世界市场发展的 本地化:兼论中国地方经济发展战略/黄恒学	9
中国人世后社会团体的发展与政府的应对/李景鹏	13
WTO 与新世纪中国政治文明建设之路/虞崇胜	19
经济全球化与海峡两岸经贸关系:双方加入世界 贸易组织之分析/唐中原	37
WTO 框架下的政府作用:集体行动与有效政府/商红日	53
加入 WTO 与中国政府治道变革的进程/毛寿龙	62
加入 WTO 后政府改革的观念转变问题/吴 丕	67
全球化冲击、“入世”挑战与中国政府管理理念的 全面创新/施雪华	79
信息全球化与意识形态创新/谢庆奎 杨宏山	89
全球竞争压力下的政府治理变革/杨宏山	99
积极应对入世,建设信用政府/安卫华	113
入世与中国公共收入体制创新/高桂芳	128
透明度原则与中国政治改革/黄玮茹	138

略论我国政府的人世应对/张 鑫	148
世界贸易组织的行政透明度原则与中国政府效能 的提升/孙广厦	156
试论中国加入世界贸易组织政府公共政策的适应性： 一种“系统范式”的宏观视角/曹堂哲	172
“入世”条件下我国政府经济规制的变革/吕恒立	186

附 录

北京大学政治发展与政府管理研究所 2001 年 工作总结	197
中山大学行政管理研究中心 2001 年工作总结	202
北京大学邓小平理论研究中心 2001 年工作总结	208
华中师范大学中国农村问题研究中心 2001 年 情况汇报/徐 勇	214
山东大学当代社会主义研究所 2001 年工作总结	217

WTO 对中国政府管理的挑战及其对策

武汉大学政治与行政学院 胡象明 鲁 萍

内容提要 中国加入 WTO 后,政府管理将面临着一系列严峻挑战,包括国际规则的制约、管理理念的冲击、合法化的危机和管理制度的挑战。针对这些挑战,政府应采取相应的对策:提高政府治理能力,适应国际规则和 WTO 的基本理念,不断调适组织制度。

关键词 WTO 政府管理 挑战 对策

中国加入世界贸易组织(WTO),既给我国带来了发展的新机遇,也给我国带来了新的挑战。挑战即意味着风险。以往改革的主要动力是属于“内驱型”的,即主要是国内经济体制改革及由此引起的经济、社会变迁推动着行政改革一步一步向前走。“入世”以后,中国的行政改革将同时受到外部力量的作用,经济全球化的力量将通过世界贸易组织这一环节给中国政府的公共管理带来更为全面、更为深刻的影响。因此,“入世”肯定要冒一定风险,且风险比改革更大,这就要求我们,尤其是我们的政府,增强风险意识,对风险不可轻视,不可无视,不可夸大其词,客观正视风险,力争在“入世”风险中冷静对待挑战,勇于迎接挑战,使自己立于不败之地。

一、我国加入 WTO 后政府管理所面临的挑战

中国在经过 15 年的马拉松式不懈努力后,终于正式加入了 WTO。我们在欢庆中国加入 WTO 的同时,要冷静地认识到:中国加入 WTO 是否只是一种形式上的“入世”,而并不代表着中国实际上真正的“入世”,或者说并不代表着中国已然从思想上、行为上的“入世”?毫无疑问,“入世”将给我们在许多方面带来发展机遇,有利于继续深化经济体制改革和推动国民经济结构调整及产业升级;有利于扩大就业总量和提高人民生活水平;有利于发挥比较优势,更多地扩大出口和更好地利用外资;有利于实施“走出去”战略,在更广阔的天地参加国际竞争与合

作;有利于我国参与国际经贸规则的制定,分享多边贸易体制和经济全球化带来的好处。但是,“入世”也会使我们面临一些严峻的挑战,这种挑战不仅仅是经济上的,而且也是政治上的;这种挑战不仅针对中国企业,而且主要是针对中国政府的。我国加入 WTO 后政府管理所面临的挑战主要表现在以下几个方面:

1. 国际规则制约。在世界政治范围中,国际规则是指国际社会为稳定国际秩序(不管是经济秩序、政治秩序、安全秩序,还是环保秩序、救助秩序、交往秩序)、促进共同发展或提高交往效率等目的而建立的有约束性的制度性安排或规范。由于国际间缺乏统一的政府和法律,也因为大家都感受到国际无政府状态的严重性,各国约定了国际协调和合作的各种方式,并以“国际规则”的形态将这些约定固定下来,使之成为在国际事务中共同遵守的东西。由此,我们见到了各种各样、不同领域的“国际规则”(或者说“制度安排”)。^① 虽然国际规则不像国内政治制度那样完整和有效实施,但随着国与国之间相互依赖性的加强,国际规则的影响将越来越大。国际规则的制定首先需要一种权力,权力从何而来,它需要各个成员让渡自己的部分权力,委托给共同的组织。“超越国界的经济、政治、社会和文化关系的强化,使国家的部分权力丧失,社会契约的重心由国家契约向世界契约转移。”^② WTO 的规则要求各成员国的经济贸易政策及与此相关的政府行为要为其他成员国充分了解,成员国在发生纠纷时以公布的 WTO 有关政策为解决依据,各国有关政策不能随意改动,如果更改必须征得其他成员国同意。WTO 通过贸易政策审议机制对各国贸易政策定期进行政策评审和监督。这意味着我国加入 WTO 后,政府将在有关权益上作出让步。各国的政策和政府行为都属于该国的“内政”,但如果与 WTO 的多边协议有关,同本国政府的承诺有关,就必须接受其他成员国和有关国际监督仲裁机构的“干涉”,即接受检查、监督和处理。从这个意义上说,国际规则就是一种国际干预。事实上,“入世”意味着中国要自动让渡出自己的一部分主权,自觉遵行 WTO 的有关规则。

WTO 作为一个规范的国际贸易组织,比之 GATT(关税与贸易总

^① 参见王逸舟:《中国崛起与国际规则》,《国际政治》,1998 年第 3-4 期。

^② 参见伊冯·埃朗加:《非洲会世界化吗?问题的挑战》,《刚果—非洲杂志》,1998 年第 6-8 期。

协定),其一系列规则、协定对成员国具有更强的约束力,对成员国的政府行为提出了严格的要求。且“入世”以后,我国政府面临的环境发生变化,由一个相对封闭的国内市场变为一个强调流动自由、交易规则、公平竞争、优胜劣汰的开放的世界市场,政府政策的试错成本将会越来越高,政策一旦制定错误,还有可能受 WTO 规则的制裁,这就对受传统文化和作风习惯浸润已久的政府政策体制提出了尖锐的挑战。在现阶段,我国各级政府的一些政策活动是与 WTO 规则不相适应的。以地方性产品指导政策为例,各地产品结构雷同,不针对国内国际市场的需求,不仅加剧了国内市场领域的削价竞争,而且造成向外倾销的现象,可能引发国外的反倾销报复。WTO 为成员国之间的经济贸易关系的正常运行制定了制度性框架,提供了一些基本性的法律原则,如公平贸易原则、关税保护原则、透明度原则、非歧视性原则和国民待遇等原则,这些同我国传统的计划经济体制是格格不入的,当前我国正处在从计划经济体制向社会主义市场经济体制这一巨大的转型期,计划体制的阴影必然会投射到公共领域、经济领域和社会领域,权力市场化、政企不分等正是计划体制的惯性的典型表现,这些会和 WTO 的基本原则发生持久的冲突。这些冲突的消解是我国经济同世界经济真正接轨的前提。

2. 管理理念的不适应。一是市场化理念的冲击。“入世”后,开放市场成为必然。WTO 成员国都是以市场作为资源配置的基本手段,经济关系、经济运行的市场化程度很高,而我国是现代化的后来者,还缺乏市场机制运作所必需的基础能力和经验,且经济市场化的运作模式不是经济发展的内生结果,而是在政治权威的主导下启动和推进的,政府对市场的干预过多,因此,在中国现在的经济运行过程中,一些非市场、非经济的因素仍然或隐或显地发挥着作用,将不可避免地与国际上的游戏规则发生冲突和摩擦。二是服务理念冲击。WTO 为了更好地确保多边贸易体系有效地按规则运行,除了对成员国市场化程度及其他硬件条件有一定要求外,对成员国政府部门的公共机构能力也有要求,要求各成员国提供优质信息的服务和后勤保障的服务等,而我国政府长期担负着管理与统治的职能,这使得人们产生一种观念,政府惟一的角色就是管理和统治,显然“入世”对政府的公共服务能力是一种新的考验。三是法治化理念的冲击。市场经济是法治经济。WTO 要求成员国用法律来确认市场主体,规范公平竞争行为,为市场和企业