

D630.1

G16

中国加入WTO与 政府改革

发达国家的改革经验



浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国加入 WTO 与政府改革：发达国家政府改革经验 /
甘峰著. —杭州：浙江大学出版社，2002. 9

ISBN 7-308-03148-9

I. 中... II. 甘... III. 国家机构—体制改革—研究—中国 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 070605 号

责任编辑：李海燕

封面设计：张作梅

出版发行：浙江大学出版社

(杭州浙大路 38 号 邮政编码 310027)

(网址：<http://www.zjupress.com>)

(E-mail: zupress@mail.hz.zj.cn)

排 版：浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷：浙江印刷集团公司

开 本：850mm×1168mm 1/32

印 张：11

字 数：275 千

版 印 次：2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7-308-03148-9/D·149

定 价：20.00 元

前 言

在过去两千年的大部分时间里，中国是世界的经济超级大国。1820年，中国的国内生产总值约占全世界的1/3。之后它滑入了一个多世纪的衰落。中国闭关自守，错过了工业革命。它深受军阀混战和殖民之苦。到1950年，中国在全球经济中的份额已经降至5%。

WTO给中国一个更广阔的发展空间。据世界银行估计，如果伴随“多哈新一轮”谈判的成功、新一轮市场开放以及随之而来的一系列改革，到10年后的2015年左右，全球将增加2.8万亿美元的巨额收入，其中，发展中国家收入将增加1.5万亿美元。《经济学家》的评论认为，如果“多哈新一轮”谈判成功达成协议的话，最大的胜利者将是相对贫穷的国家。据统计，世界贸易一般性增长，将帮助32亿人口告别贫困。

加入WTO，政府改革是中国面临的最紧迫问题。世界银行一份关于中国的新报告的作者卡尔·达尔曼认为，“入世”协议并无一字一句规定中国政府必须进行体制改革。然而，如果没有改革，中国无法兑现对其WTO的承诺。政府改革最重要的一步是把“政府的角色从控制者和生产者变成一个更具自我管理 and 自我调节能力的系统的设计师”。2002年1月，美国贸易部副部长赫兹曼(Huntsman)在日本发表演讲，要求中国履行向WTO提交的有关降低关税及保护知识产权等一系列的有关承诺事项，并表示日美两国在这个问题上应加强合作。

市场的发展潜藏着私人权力的滥用、露骨的贪婪以及信誉的

流失,这一切仍然有待于国家这一强大的力量。美国安达信的 World Com 等一系列事件后的“索克斯”法案,即美国国会在 2002 年 7 月通过的会计和公司治理一揽子计划。8 月,由美国总统布什签署通过的《萨班斯奥克斯利法案》(Sarhanes-Oxley ACT)即 SOX 法案。法案给予 947 家上市公司提交真实财务报表的最后期限,并要求宣誓保证其财务报告的真实。美国审计机构的利益冲突,这一制度的缺陷与治理,对有待于完善的中国市场有足够的教训。制度是人制定的,总会有这样那样的缺陷,而政府要有能力来改革它。也就是说,政府应鼓励和加强监督而不是压制监督。2001 年中国最高法院通过的一项司法解释,等于剥夺了《证券法》给予股民的诉讼权利。2002 年 1 月最高法院规定涉及虚假陈述的案件可以告,但需要有证监会的行政处罚作为前提条件。这一系列的制度障碍,显然不是一种鼓励和加强监督的制度安排。

“索克斯”法案把信息披露推向一个新的阶段,由此想起中国的信息化工程。一个不完善的市场同样潜藏着私人权力的滥用、露骨的贪婪以及信誉的扭曲。中国信息化工程没有相应的监理规则约束,信息工程承建商看到工程项目投资额度大,利润高,所以,信息工程项目的竞争与利益的驱动紧密结合。信息披露与利益冲突,使真正意义上的信息化形同虚设。

中国海尔总裁张瑞敏曾经发表过著名论点:“中国公司必须赢得国际竞争,才能赢得国内市场。”2002 年 MATSUSHITA 公司的中国区总裁 Toshio Sugiura 宣布了一条新的公司战略:“如果你不能赢得中国市场,你就不能赢得全球化的竞争。”两家著名公司从不同层面提出了公司治理途径。然而,对于加入 WTO 以后的中国政府来说,一个国家竞争力的强弱,取决于一种制度能否对市场的良好驱动。中国加入 WTO 以后,国际竞争力的增长取决于政府改革,从这意义上来说,中国政府必须赢得国内市场的成功改革,才能赢得国际市场。

市场经济是一种自由选择制度的体系，公众具有不可剥夺的选择自由，而政府活动被限制在应有的范围内。中国加入 WTO 将有助于消除对市场制度的疑虑和对国家与政府力量的迷信，并唤起人们对自由选择权利的高度重视，如果放弃这一权利，那就不成为其市场经济。美国经济学家弗里德曼在《自由选择》一书中留下了一句名言：权力的集中是人类自由的最大威胁。

以 IT 革命为背景的行政改革，西方国家比我们早了 20 多年。20 世纪 70 年代末的英国行政改革如同 100 多年以前的工业革命一样，又一次改变了世界。以英国的行政改革为开端，政府改革研究已经成为西方政治学、经济学、行政学领域的一个重要研究方向。

本书没有繁冗的理论思辨，而是精心设计出英美、日本、中国三个层次的政府改革比较，揭示出西方国家政府改革带来的三大转换：从“强纽带”到“弱纽带”；从政府时代到民间时代；从“安心国家”到“信赖社会”。从三大转换中，我们可以看到政府的三维立体形象，即有限政府、协业政府和诚信政府。

中国加入 WTO 以后，已经出版了一批有关 WTO 以及中国政府改革的相关专著。而本专著的新意在于从比较的层面，即从英美、日本、中国三个层次的政府改革比较来论述中国加入 WTO 以后政府的改革目标。当然，介绍西方国家行政改革的专著也不少，可是，从比较的层面来看，已经出版的专著一般停留于国别的单独论述，缺乏内在问题之间的比较。本专著的比较方法以问题展开，通过 IT 时代西方国家改革进程中政府行为的三大转换，揭示经济结构、政府体制、社会文化的深刻革命将给中国以何种影响。同时，本专著横跨政治学、行政学、经济学、法学等学科，突破了单一学科的局限。比较也是在这一基础上进行的。

本专著是教育部人文社科十五规划第一批专项项目成果。

作者

2002 年 8 月

目 录

导 论	1
一、从自然资源到网络信息：政府改革的生产力基础	1
二、IT 时代发达国家政府的三大转换	3
三、理论的背景以及论述的思路	6
第一部分 有限政府——从“强纽带”到“弱纽带”	
第一章 中国加入 WTO：两种制度并存与推进	10
一、自由贸易的历史轨迹	10
二、中国加入 WTO 的历史进程	16
三、社会主义市场经济与 WTO 基本原则：两种制度的并存与互动	19
第二章 从“强纽带”到“弱纽带”：政府与市场的三种模式	30
一、美国自由市场经济体制下的政府与市场	30
二、日本“半”市场经济体制下的政府与市场	42
三、中国社会主义市场经济体制下的政府与市场	62

第三章 国家权力的下放扩散：府际关系与地方政府治理	
——日本自治体改革与启示	76
一、中央集权的地方自治制度：日本与西方国家	76
二、分权与市场化驱动下的中央和地方	81
三、地方分权与财源自治	88
四、中央与地方：中国府际关系的永恒主题	92
第四章 独立于政府干预的金融行政体制	
——发达国家的金融治理与中国	99
一、日本金融大改革(Big Bang)	100
二、独立于政府管制的中央银行制度框架：日美欧的比较	104
三、WTO 与中国金融改革	113
 第二部分 协业政府——从政府时代到民间时代	
第五章 新公共管理与协业政府.....	130
一、“政府失败”的结构性理论——新公共管理的原动力	131
二、“催化式”国家：从传统政府到协业政府	136
三、“顾客导向型”的制度改革	142
四、中国公共部门的绩效评估	149
第六章 协业政府与公共部门治理目标.....	158
一、PFI 与低成本高质量的公共产品供给体系 ——英国公共部门改革	158

二、“执行机构”——一种“协业”的变革(Next Steps)	165
三、日本公共行政改革与“协业”的课题	170
四、中国公共部门的民间主导——面对 WTO 的挑战	176

第七章 公民社会与协业政府

——非政府组织及其经济规模	185
---------------	-----

一、市民社会与“弱纽带”的行政运行	185
二、非政府组织的经济规模：美、日、中三国比较	192
三、中国公民社会与协业政府	202

第八章 协业政府与民营化战略

一、作为协业政府管理战略的民营化	216
二、日本国铁民营化	221
三、西方电力自由化模式——公共部门“协业”的探索	227
四、WTO 与中国国有企业民营化改革	240

第三部分 诚信政府——从“安心国家”到信赖社会

第九章 政府信息公开

一、信赖社会——IT 时代社会模式的新地平线	255
二、政府信息公开——国际社会的比较	258
三、日本信息公开法实施与行政抗衡	261

四、日本政府信息公开法实施的评估:自由裁量权的 无限扩大与信息公开法结构失衡	265
五、WTO 与中国政府信息公开	272
第十章 政府规制改革:目的与挑战	282
一、市场果真“失败”了吗? ——西方规制改革背景	282
二、规制改革目的:为生产者还是为消费者?	288
三、生产者优先与消费者主权的博弈:中国面临 WTO 挑战	302
四、案例介绍:美国教育改革与市场机制	310
第十一章 WTO 与中国信用机制	315
一、现代社会的合理化运行:来自韦伯的启示	315
二、市场经济条件下的政府诚信	321
三、市场诚信的维系	325
参考文献.....	337
后 记.....	342

导 论

一、从自然资源到网络信息：政府改革的生产力基础

全球规模的信息革命，与 19 世纪的产业革命比较，尽管同样是一场生产力革命，可是展开的过程却有根本差异。以蒸汽机的发明和运用为标志的第一次科技革命，以及以电的发明和运用为标志的第二次科技革命，都是以自然资源为基础的产业革命。两次科技革命极大地提高了资源的地位，资源成为国家社会经济发的必要条件，衡量国家实力的重要依据，影响国家间关系的重要因素。

一个以自然资源为基础的社会，必然是一个以物质生产为中心的社会。从资源到物质生产，确立了以大量生产、大量物质供给为基础的社会经济机构，它是资本主义国家产业革命以来重要的生产方式，它促成一个“生产者优先”的社会。从这意义上可以说，产业革命是从供给者一方发动的一场革命。传统的政府运行模式产生于依赖自然资源的工业化时代。政府从供给者的立场出发，把对资源进行配置，作为政府介入市场、制定规制的有力依据。它以法律的形式来运用其严格的逻辑规范，从而形成一个自成方圆、独立垄断的行政运行机制。

20 世纪 80 年代兴起的以电子信息为中心的电子信息革命，更新了国家实力内涵，产业轴心从以自然资源为基础向以知识密集型为基础转换，由自然资源向网络转换，由“物品”向“人脑”转

换。1900年美国有代表性的企业,都是以自然资源为依托的12家企业,现在只剩下General Electric(GE)一家;世界巨富的标志石油大王让位于美国微软的比尔·盖茨;传统国际社会对资源的控制和争夺,转向对人才的控制和争夺,等等。借用美国社会学家尼埃罗的话来说,这是从“工业化”向“后工业化”转换而带来的变化。美国未来学家托夫勒把这一变化称为“第三波”。

信息化社会走的是与工业化社会不同的发展道路。工业化社会的经济特征总称为“量的经济”,而量的扩大必然受到自然资源的制约,另外,量的扩大必然导致公害的多发与自然环境的破坏。后工业化社会被称作“质的经济”,所谓“质的经济”,它是指生活质的提高,即为了追求人生的意义而呈现出需求多样化趋势,与此相随的是经济的软件化、服务化的进程不断加快。什么是经济的软件化、服务化?经济软件化是指在第一、第二产业部门中,与原材料、机器设备、产品加工等物质生产相对应,广告、信息、技术、管理等非物质生产方面的比重增大,物质生产的比重逐渐降低,这就是经济的软件化现象。与此同时,在现代国民经济各产业部门中,以服务业为中心的第三产业部门所占的比重迅速增长,第一、第二产业部门逐步缩小,这就是经济服务化现象。体现这种由量变到质变的社会经济发展,在工业化社会表现为一种“目标追求型”,而在后工业化社会,即信息化社会,它表现为一种“需求充实型”。有人把追求速度、进度,追求以量的扩大和规模利益为前提的“目标追求型”社会称作“男子型社会”;把追求人生质的意义而呈现出需求多样化趋势的“需求充实型”社会称作“女子型社会”。

更重要的是,IT革命促使社会生产方式发生根本改变,由网络信息代替对自然资源的依赖,这是一个离开“物”的根本变化,社会生产以网络信息为动力源,利用者(消费者、公众)广泛地享受网络信息带来的多样化服务,以满足生活质的需求,并逐步建立一个由利用者来推进社会改革的“消费者主权”的社会。从这意义上可

以说,IT 革命是从利用者一方发动的一场革命。

表 0-1 工业化社会与信息化社会比较

	工业化社会	信息化社会
经济动力	自然资源	网络信息
经济目标	量的扩大(物质中心)	质的充实(服务、软件化)
经济利益	规模利益	多样化利益
生活方式	目标追求型	需求充实型
政府性质	大政府	小政府

二、IT 时代发达国家政府的三大转换

从自然资源到网络信息,揭示了社会生产力的巨大飞跃,它带动了社会价值观的根本变化,促动行政运行模式的根本变革。

从“安心国家”到“信赖社会” IT 革命与一个“创知、信息化”时代的到来,离开了在工业化社会因地缘、血缘结成的安心感,它要在不特定多数的人们之间构筑起一个“信赖的社会”。在工业化社会,企业内部以及政府与企业之间结成一种坚实的“安全感”,人的创意作为集体整体的知识,反映在生产物之中,企业成为以自我为中心的、封闭的共同体。这种“安全感”在大量生产、大量消费的时代起了很大作用,所以,工业化社会被称作“安心的国家”。可是,在信息化社会,价值创造的承担者是个人,企业经营以可以信赖的网络信息为前提,“安心国家”的那种以自我为中心的企业共同体将面临“机会均等”的价值观挑战。所谓信息社会的“机会均等”,是指在网络信息时代,如何有效地利用机会,依靠信息分析,逐渐建立起信赖,然后进行活动。也就是说,在网络信息时代,公共部门仅仅以自己的利益为中心的所谓“机会型决策”,是与信息社会不相融的。人们自己承担风险,获取成果,这就是“信赖社会”的

运行机制,这是“公平”与“不公平”的较量,它是信息社会的社会基础核心。

从“强纽带”到“弱纽带” 工业化社会造就了一个“安心的国家”,“安心的国家”靠政府的“强纽带”来构筑。两次世界大战、世界经济危机、战后民族主义勃兴等打破了全球市场炽盛一时的繁荣。危机与灾难、公正与救济、对市场的失败和对政府的期待,推动了国家责任的扩张。在社会主义国家,通过国家所有制、计划经济对市场实行全面统治;在西方国家,推行凯恩斯主义成为政治家的一个基本常识,“管制资本主义”、中央管制的产业政策、福利国家、终身雇佣等相继出现。政府就是通过这种“强纽带”的方式构筑起一个“安心的国家”。

IT 革命动摇并改变了原有的政府运行模式,政府运行模式由“强纽带”向“弱纽带”转换。20 世纪 80 年代,社会主义国家政府垄断经济的弊端暴露无遗,经历“滞胀”的英美等西方国家也掀起了私有化和自由化的浪潮。综观整个世界,这一转换的趋势表现为:中央集权的管制政策向地方分权的自治转换,国有化向民营化转换,高福利向社会保障转换,终身雇佣制向契约制转换,等等。政府通过这种“弱纽带”的行政运行方式造就出一个“信赖的社会”。美国学者丹尼尔·耶金在他的专著《制高点:重建现代世界的政府与市场之争》中归纳了政府从直接管理经济到逐渐淡出的发展历程,这种“淡出”,正是由“强纽带”向“弱纽带”转换的历史进程。随着政府运行从“强纽带”向“弱纽带”的转换,民主政府合法性的认同由内向外转换。在工业化基础上构筑的、政府垄断的行政运行模式,其合法性的认同来自政府自身的表现;而在信息化基础上建立的行政运行模式,它必然是开放和透明的,政府合法性的认同总是被认定为独立于政府表现之外,即公众对政府手中权力的普遍认同。

从“政府时代”到“民间时代” 作为行政运行模式的“弱纽带”化,是“政府主导型”向“民间主导型”的转换。工业革命是供给

者(政府、生产者)一方发动的革命。在工业化社会,政府制定规制,介入市场,构筑了一个以政府为中心的、自成方圆的垄断体系;信息革命是利用者一方发动的革命。在信息化社会,社会中各种利益和价值日渐呈多元化趋势,不同层次的政治要求在其范围和作用上不断扩大,民众需要了解政策的制定和实施过程,想了解自己接受管理的过程。所以,它需要建立一个公众参与的、开放的行政体系。

发达国家政府的三大转换,展现出一个三维立体的政府新形象,即诚信政会、有限政府和协业政府。

美国是主张“机会均等”的国家。以银行、保险为核心的金融制度的建立,为了实现开放的贸易而推进各种制度的整合,人们自己承担风险,获取成果,这就是信赖社会的基础结构。这种社会结构的形成是在100年前的19世纪后期。由于工业化进展,人口移动,传统社会的崩溃,机会成本增加,美国社会开始从“强纽带”的“安心国家”向“弱纽带”的信赖社会转换。两次世界大战以及经济危机后,美国政府行为一度回归“强纽带”的运行方式,战后美国政府逐渐退出市场,恢复了自由主义市场的本来面目。

日本被称为政府主导的“半”市场经济的国家,政府对经济的强行介入,间接金融、终身雇佣制、集团主义、企业命运共同体等等,通过这种“强纽带”的方式构筑了一个“安心的国家”。然而,这一切是在1940年前后作为战时经济体制的一环而形成的。在日本,被称作“40年体制”。“40年体制”在战后延续,支持了战后日本经济的高速增长,然而,它又成为日本经济长期低迷的一个制度原因。日本的“安心国家”模式受到来自西方社会的挑战。日本行政改革是从“半”市场经济向真正市场经济转换中的改革,它是一种赶超西方式的改革。

中国在计划经济基础上建立的传统行政运行模式,是一种典型的“强纽带”模式,目标是建立社会主义国家。随着计划经济向社

会市场经济的转换，“强纽带”的行政运行方式发生了一系列的“弱化”。如固定用工转向契约、社会福利转向社会保障、国营企业转向民营、资金运作转向证券市场，等等，这些转换体现出政府的“弱纽带”运行。然而，传统的、政府主导的行政运行并没有完全退出市场，中国加入 WTO 以后，政府的行为将面临严峻挑战。如果说，日本改革是一种赶超型的话，那么，中国改革是一种挑战型改革。日本赶超西方，中国挑战传统。

中国政府改革是全球规制改革的一部分。2000 年 7 月在日本冲绳召开的八国首脑会议上第一次把 IT 革命与全球规制改革作为研究课题，它是全球规制改革的第一次提出。会议宣言指出，20 世纪是政府时代，21 世纪是民间时代。^① 全球规模的规制改革是指在信息通信、知识产权、国际仲裁等领域建立起民间主导的、维护“消费者主权”的国际秩序。中国“入世”以后，遵循 WTO 的原则，中国行政部门如何从旧的经济机构中脱出，转向以 IT 革命为轴心的新经济结构，融入全球规制改革的潮流中，这种革命性转换目前仅仅是第一阶段，今后的 10 年是关键阶段。

三、理论的背景以及论述的思路

以 IT 革命为背景的行政改革，西方国家比我们早了 20 多年。20 世纪 70 年代后期以英国的行政改革为开端，政府改革研究已经成为西方政治学、行政学领域的一个重要研究方向。研究指出，传统的官僚主义行政体制形成于工业化社会，工业化社会确立的、政府主导的行政运行模式已经不能适应信息化社会的发展要求，行政运行应该从政府主导型向民间主导型转换。

90 年代初期，冷战结束，世界经济一体化加速，全球化市场经

^① 政论：“21 世纪的秩序 从冲绳开始”，《日本经济新闻》2000 年 7 月 1 日，15 版。

济体系形成。在这一时代的大转换中,随着政府规制改革的深入,国家统治的含义有了新的变化,一种新的统治社会的方式日益受到世人关注,这就是“治理”。从“统治”走向“治理”,从全球化的视角出发,治理是国家权力向上方统合,如国际机关的权力统合,欧盟(EU)权力的上方统合模式得到了极高评价。中国加入WTO以后,这一上方统合表现为WTO规则下的统合。从市场化的视角出发,治理又是指国家权力向下方扩散,如中央集权到地方分权、从纵向行政到横向行政、从“官主导”到顾客导向、从统治型到非统治型(向非政府组织的权力转移)等等一系列的转换。英国撒切尔夫人的权力下放扩散模式是西方国家政府治理的表率。中国“入世”以来,政府传统的管理模式将转向“协业”政府的管理模式。

以政府改革从统治型到非统治型的转换为矛盾的切入点,作者从三个转换、三个不同层次的比较来论述中国“入世”后政府的治理目标。第一,有限政府:从“强纽带”到“弱纽带”;第二,协业政府:从政府时代到民间时代;第三,诚信政府:从“安心国家”到信赖社会。三个转换的论述通过英美、日本、中国三个不同层次的政府改革比较来展开,即作为第一层次的市场经济主导的英美国家,第二层次的“半”市场经济的日本,第三层次的社会主义市场经济的中国。其中,日本模式的“半”市场经济国家与英美国家形成了鲜明对照,然而,对“入世”后的中国有重大启示。

第一部分

有限政府——从“强纽带” 到“弱纽带”

西方进步自由主义者认为，政府是应该通过干预市场，限制个人自由来创造人类福利的。而自由至上主义者认为大政府是“坏政府”，干预市场的民主政府同样是“坏政府”。哈耶克是一位主张有限政府的自由至上主义者，他认为：“一个竞争性市场正常运转所需要的恰当的框架和公正的法律是必要的，因为这有利于共同的利益。”^①可是，必须限制政府的角色，限制其无限制的多数权力。弗里德曼认为政府不应该干预以下事务：各种福利和社会保障项目；关税和进口配额；最低工资的立法；对价格和利率的管制；公共住房和对住房的补贴；政府垄断邮政；政府管制私人企业……他认为：“为了经济稳定和增长，我们所迫切需要的是减少而不是增加政府干预。”^②弗里德曼在《自由选择》一书中指出，人们忘记了一条基本真理：权力的集中是人类自由的最大威胁。市场制度的主要干扰是来自政府。

在西方，凯恩斯主义标志着政府代表公共利益管理经济的一

^① Hayek: *Law, Legislation and Liberty*, vol. *The Political Order of a Free*, Chicago: University of Chicago Press, 1979, p. 115.

^② Milton Friedman and Brace Friedman: *Free to Choose: A Personal Statement*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1980. pp. 68, 190—192.