

黄永东 莫吉武 徐亚敏 著

WTO

与政府创新

WTO YU ZHENG FU
CHUANG XIN

中国社会科学出版社

黄永东 莫吉武 徐亚敏 著

WTO 与政府创新

WTO YU ZHENG FU
CHUANGXIN

图社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与政府创新/黄永东等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.8

ISBN 7-5004-4642-X

I. W… II. 黄… III. 国家行政机关 - 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 (2004) 第 078933 号

责任编辑 田 文

责任校对 李 玲

封面设计 毛国宣

技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029453

传 真 010 - 84017153

网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 8 月第 1 版

印 次 2004 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 9.75

插 页 2

字 数 250 千字

定 价 23.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

第一章 导论	(1)
一、WTO 概述	(1)
(一) WTO 的产生及发展	(2)
(二) WTO 的性质、职能及组织体系	(6)
(三) WTO 法律体系及基本特征	(11)
(四) WTO 法律体系框架的主要原则	(13)
二、WTO 与政府	(15)
(一) 入世对政府的挑战	(15)
(二) WTO 对政府体制及运作的要求	(21)
三、政府创新：定位、设计与选择	(28)
(一) 政府创新的理论定位	(28)
(二) 在政府管理中导入民营方式	(30)
(三) 政府创新——行政改革的新思路	(34)
第二章 全球化过程中世界各国政府改革的趋势及借鉴 ...	(39)
一、当代政府改革的背景	(39)
(一) 经济全球化的推动	(40)
(二) 信息革命的催化	(42)
(三) 科层制的失效	(43)
(四) 商业管理模式的示范性影响	(47)
二、当代政府改革的主导理论	(48)
(一) 公共选择理论	(48)

2 WTO 与政府创新

(二) 新公共管理理论	(53)
(三) 治理理论	(58)
三、当代政府改革的实践模式	(61)
(一) 企业化政府模式	(62)
(二) 新公共管理模式	(63)
(三) 政府治理模式	(66)
四、当代世界政府改革的思考与借鉴	(70)
(一) 当代政府改革的有关思考	(70)
(二) 西方政府改革的特点及借鉴	(72)
 第三章 WTO 与政府权限设定	(75)
一、全球化与分权模式	(75)
(一) 全球化对传统行政权力的挑战	(75)
(二) 分权的四种形式	(77)
(三) 权力分配及作用	(80)
二、行政权力结构性分配	(81)
(一) 国家结构的划分	(82)
(二) 我国国家权力结构的特色	(83)
(三) 中央与地方政府权限划分的再调整	(86)
三、政府权力的功能性分配	(98)
(一) 政府与市场: 从市场失灵到有限政府	(98)
(二) 政府与企业: 从政企不分到政企分离	(106)
(三) 政府与社会: 从“大政府、小社会”到 “强政府、强社会”	(112)
(四) 权力与权利: 从权力本位到权利本位	(116)
 第四章 WTO 与政府职能转变	(119)
一、概述	(119)

(一) 政府职能及特点	(119)
(二) 政府职能的转变及意义	(122)
二、加入 WTO 与我国政府职能的重构	(126)
(一) 政府职能的重新定位——由单元取向转向 多元取向	(126)
(二) 政府职能的转变——由功能性向结构性的 转变	(128)
(三) 政府职能实现方式的转变——由权力运作 转向法律和规则运作	(135)
三、政府职能的创新——建构与再造	(137)
(一) 建构公民的道德建设职能	(137)
(二) 再造政府的平衡协调职能	(139)
(三) 再造政府的安全职能	(141)
第五章 WTO 与政府能力创新	(144)
一、经济调控能力	(145)
(一) 公共财政能力	(146)
(二) 政府规制能力	(154)
(三) 创造就业能力	(159)
二、社会管理与公共服务能力	(163)
(一) 发展第三部门, 培育社会自治	(164)
(二) 公开政府信息, 建立透明政府	(169)
(三) 完善社会保障	(173)
(四) 危机管理能力	(180)
三、公共政策能力	(182)
(一) 公共政策的“公共性”	(182)
(二) 公共政策的决策能力	(184)
(三) 公共政策的执行能力	(189)

4 WTO与政府创新

(四) 公共政策的监督体制	(191)
四、技术创新能力	(193)
(一) 信息技术与政府治理的变革	(194)
(二) 信息化政府的理念	(196)
(三) 电子政府的发展	(199)

第六章 WTO与政府制度创新

(210)

一、政府信息公开制度	(211)
(一) 案例介绍: 美国	(212)
(二) 案例介绍: 日本	(216)
(三) 建立中国的信息公开制度	(218)
二、公务员制度	(221)
(一) 传统的公务员制度	(221)
(二) 当代公务员制度变革	(226)
(三) 中国公务员制度创新	(229)
三、政府绩效评估制度	(235)
(一) 政府绩效评估概论	(236)
(二) 绩效管理 with 实施	(239)
(三) 绩效评估制度的构建	(242)
四、行政审批制度	(247)
(一) 行政审批制度改革的意义	(247)
(二) 解读《行政许可法》	(251)

第七章 民主与法治建设——中国政府创新理论与

实践的坚实基础	(256)
一、转型中民主的确立	(257)
(一) 现代民主的内涵与功能	(257)
(二) 转型中的民主体制	(263)

(三) 民主文化的培育	(265)
二、法治国家	(271)
(一) 法治的历史渊源	(272)
(二) 法治的现代内涵	(278)
(三) 中国法治建设的障碍及途径	(281)
三、民主法治对政府创新的影响	(289)
(一) 民主的基础作用	(289)
(二) 法治的保障功能	(292)
 主要参考文献	 (294)
后记	(298)

Contents

Part I	Introduction	(1)
1	The WTO in Brief	(1)
2	Requirements to the WTO's Member Governments	(15)
3	Government Innovation: Location, Design and Choice	(28)
Part II	Government Reform Trends in the Process of Globalization and the Reference Effect of Them	... (39)
1	The Background of Modern Government Reform	(39)
2	Leading Theories of the Modern Government Reform	(48)
3	Practice Models of Modern Government Reform	(61)
4	Reflects and Using of Worldwide Trends in Government Reform for Reference	(70)
Part III	The WTO and Government Power Limits	(75)
1	Globalization and Decentralization	(75)
2	Structural Distribution of Government Power	(81)
3	Functional Distribution of Government Power	(98)
Part IV	The WTO and the Change of Government Function	(119)
1	Summary	(119)

- 2 The Reconstruct of Chinese Government Functions (126)
- 3 The Innovation of the Chinese Government Functions (137)

Part V The WTO and the Innovation of Government

- Capacity** (144)
- 1 Capacity of Economic Regulation (145)
- 2 Capacity of Social Administration and Public Service (163)
- 3 Capacity of Public Policy (182)
- 4 Capacity of Technique Innovation (193)

Part VI The WTO and Government Institutions

- Innovation** (210)
- 1 Public Information System (211)
- 2 Public Servant System (221)
- 3 System of the Evaluation of Government Performance (235)
- 4 Administrative Examination and Approval System (247)

Part VII The Building of Democracy and Legal System

——The Solid foundation of Chinese Government

- Innovation Theories and Practice** (256)
- 1 The Establishment of Democracy in a Transitional Phase (257)
- 2 A Country Under the Rule of Law (271)
- 3 The Influence of Democracy and Legal System to Government Innovation (289)

- References** (294)

- Postscript** (298)

第一章 导 论

加入 WTO，中国方方面面都面临着挑战，其中以政府最为严峻。那么，为什么说加入 WTO 对中国的真正挑战在于政府方面，加入 WTO 对中国政府带来的冲击怎样体现，中国政府如何加快自身的改革和发展，才能应对加入 WTO 所带来的冲击和挑战？这乃是摆在我们面前的一项十分重要的新课题。

一、WTO 概述

WTO 即世界贸易组织 (World Trade Organization)，是当今世界上惟一处理国与国之间贸易规则的国际组织，与国际货币基金组织 (IMF)、世界银行三足鼎立，成为当今世界经济秩序中贸易、金融和发展三大领域中维持贸易秩序的主要支柱。由于世界贸易组织从法律上具备健全的国际法人资格，协调管理领域宽，规则严格，并通过贸易政策审议机制、争端解决机制、补贴纪律、可持续发展、服务贸易自由化、知识产权保护和贸易政策、法规的透明度等基本原则，对世界经济贸易的发展产生着重大的影响，就其现有的职能和协调范围而言，已成为名副其实的“经济联合国”^①。

^① 郑志海等：《世界贸易组织知识读本》，中国对外经济贸易出版社 1999 年版，第 1 页。

(一) WTO 的产生及发展

世界贸易组织是由关税与贸易总协定 (General Agreement on Tariffs and Trade, 简称 GATT) 演变而来。其产生和发展具有丰厚的理论基础和特定的历史背景。大家知道, 18 世纪, 随着英国等资本主义国家的迅速发展, 为适应寻求更多的廉价原料和粮食, 以此降低工业制成品的成本, 进一步扩大国内外市场, 在英国出现了以自由贸易理论为核心的古典政治经济学。其奠基人亚当·斯密在《国富论》中提出了“绝对成本学说”, 主张以各国生产成本的绝对差异为基础进行国际专业化分工, 并通过自由贸易获得利益。继后, 大卫·李嘉图又在此基础上提出了“比较成本学说”, 进一步发展了亚当·斯密的自由贸易理论。他认为只要各国之间产品的生产成本存在着相对差异 (即“比较成本”差异), 就会出现产品价格上的相对差异, 从而使各国在不同产品的生产上具有比较优势。各国获得繁荣首先是通过利用其可利用的资源, 集中生产所能生产的最佳产品, 然后再通过将产品与其他国家所能生产的最佳产品做交易。所有国家, 包括最贫穷的国家都有可利用的资源, 如人力的、工业的、自然的和财政的, 等等, 它们可以利用这些资源, 为国内市场或海外市场生产产品、提供服务, 可以在这些产品和服务进行交易的过程中获利。一国要想从贸易中获利, 不必在所有方面都做得最好。大卫·李嘉图“比较成本学说”为自由贸易政策奠定了最重要的理论基础, 同时也促进了当时世界各国贸易的发展。

然而, 随着美国等后起资本主义国家工业化进程的加快, 以当时英国为世界惟一工业中心为假设的古典政治经济学所倡导的自由贸易理论受到了严峻的挑战。为了彻底摆脱英国的殖民统治, 发展本国经济, 美国独立后的第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿提出了保护贸易理论, 主张对进口工业品和一些奢侈品征

收高关税以保护国内工业和增加财政收入。如 1930 年通过的《斯摩特—霍利关税法》，制定了美国历史上最高的进口税，进口商品的课税水平平均高达 53%，提高税率的商品达 890 件。美国的高关税立即引起欧洲各国的强烈抵制，它们纷纷通过限制性关税对美国进行报复，同时还停付了对美国的战争欠款。这种激烈的关税大战，使欧美各国都付出了沉重代价，世界各国的产品生产大量过剩，国内市场极度萎缩。这场“关税战”加上资本主义制度内在的矛盾，终于在 1929 年爆发了人类历史上最严重的世界性经济危机。这场危机始于美国，随即波及到全欧洲，最后扩大到整个世界。

大危机警示着人们必须重新思考国际贸易的基本取向和基本政策。为此，1944 年，在美国新罕布什尔州的布雷斯顿森林，44 个国家聚会，讨论国际货币金融体系问题，签署了《国际货币基金组织协定》和《国际复兴与开发银行协定》，建立了第二次世界大战后国际金融秩序和国际投资秩序的“布雷斯顿体系”。在布雷斯顿森林会议上，美、英等国设计的计划还包括建立一个“国际贸易组织”（International Trade Organization，简称 ITO），铲除贸易限制和关税壁垒，促进贸易自由化，但因种种原因，未能成功。到 1946 年，新成立的联合国将美国提出的“扩大世界贸易和就业方案”正式拟订为《国际贸易组织宪章草案》印发各国，并邀请包括中国在内的 19 个国家在英国伦敦召开研究成立国际贸易组织问题的会议。1947 年 4 月至 10 月，ITO 筹委会在日内瓦召开会议，23 个国家在双边谈判基础上，签订了 123 项双边关税减让协议，并把这些协议与联合国经社理事会的第二次筹备会议通过的《国际贸易组织宪章草案》中有关商业政策的部分加以合并。为区别于上述双边协议，将合并修改后的协议取名为“关税与贸易总协定”。1947 年 10 月 30 日，23 个国家在日内瓦签订了《关税与贸易总协定》（简称 GATT）。GATT 在其 47 年的历史上，对推动国际贸

易和世界经济新格局的形成发挥了重要作用，主要表现为：促进了国际贸易发展和规模的不断扩大，形成了一整套国际经济贸易的游戏规则，缓和了缔约方之间的贸易摩擦，同时，对维护发展中国家的利益起到了积极作用。发达国家加权平均关税水平从1947年的36%下降到4.7%，发展中国家的平均关税水平从60%下降到13%。1993年12月结束的乌拉圭回合谈判又使关税总水平削减了近三分之一。^① 国际贸易规模从1950年的607亿美元，增加到1995年的43700亿美元，增长了近72倍。

由于GATT从产生之日起就是作为拟成立而未能成立起来的“国际贸易组织”的临时性条约，因此，它的先天不足。随着世界经济、科技的迅猛发展，GATT的局限性日益显露出来。一是GATT的法律地位不明确。GATT没有自己的组织基础，仅是一个政府间的行政性协议。尽管GATT已经成为一个事实上的国际组织，但没有自己的“宪法”。GATT以其本身的资格不能构成国际关系中的法律主体。二是GATT的法律责任不明晰。尽管GATT从一开始就是一种多边贸易的制度安排，其规则对于所有缔约方都适用，但在GATT与各国国内法的关系上实行的却是“在不违背国内现行立法的最大限度内临时适用总协定的第二部分”，如关于国民待遇、取消数量限制等规定，在运作机制和执行规则上无法与各国的国内法相衔接，一些不能完全遵守“第二部分”国家在制定经贸政策时，常常偏离GATT的基本义务。对此，GATT既不能指责其非法，又不能承认它是合法，处于一种尴尬的境地。同时，GATT虽然经过几十年的修改补充，但仍有许多相互不衔接和矛盾之处，其中又有许多仅作为“原则”、“例外”，缺乏明确界定，因而被人们认为是“软法律文件”，由此往

^① 国家经贸委培训司等：《WTO知识简明读本》，国家行政学院出版社2000年版，第30页。

往造成 GATT 对缔约方在援引例外条款时“违规”而无能为力。三是 GATT 无法适应迅速发展的国际贸易。GATT 是一个国际货物贸易的协定，其管辖的对象是各国间进出口的商品，其主要的手段和途径是降低关税和清除非关税壁垒。随着世界经济迅速发展，尤其是发达国家的产业结构发生的根本性变化，第三产业（服务业）在发达国家已成为主导产业，在国民经济中所占份额已大大高于第二产业（制造业）跨国间的服务贸易成为越来越多国家的主要贸易形式，而这种跨国界服务贸易已不是用关税的调整所能进行调整和管理的，需要形成各国政府所认可的新的全球性服务贸易的管理方式和协调机制。与此同时，随着跨国公司的大规模跨国经营，国际投资空间扩大，特别是新的科技革命的兴起，知识产权的保护问题也日益突出。对于这些新变化，GATT 已明显力不从心。四是 GATT 缺乏强有力的国际贸易争端解决机制。GATT 的争端解决机制采取的是完全协商一致的原则，即决定对某个违反规则的成员采取措施必须征得所有缔约方的同意，只要一方不同意争端解决专家小组的仲裁结果，则无法付诸实施。这种近乎苛刻的原则，使该机制近乎虚设，对一些贸易大国在争端解决过程中采取实用主义、利己主义、践踏多边贸易规则的行为显得无可奈何。因此，GATT 很难在公正、客观的基础上对缔约方之间的贸易争端作出裁决。同时，GATT 争端解决机制本身也存在专家小组权限较小、争端解决过程漫长、监督不力等问题，极大地降低了可操作性，削弱了其约束效力和权威性。

正是由于 GATT 上述局限性的难以克服，尤其是 GATT 作为协调国际贸易关系的国际经济法在法律上的种种漏洞和问题，不仅需要法律条款上更新完善，更需要从具有完整国际法主体意义的国际经济组织的构架上进行改革和完善。因此，WTO 取代 GATT，就成为历史发展的必然。

1986 年 9 月，GATT 开始第八轮谈判——乌拉圭回合。乌拉圭

回合前后长达七年半，几乎是原定时间的两倍。乌拉圭回合带来了自第二次世界大战后 GATT 建立以来对世界贸易体制最大规模的改革。在最初的 15 项议题中，并没有多边贸易体制的完善问题，仅成立了一个关于修改和完善 GATT 体制职能的谈判小组。1990 年初，时任欧洲联盟轮值主席国的意大利首先提出了建立多边贸易组织的倡议，同年 7 月，欧洲联盟以成员国名义向乌拉圭回合体制职能谈判小组提出这一倡议，得到了加拿大、美国的支持。1990 年 12 月乌拉圭回合布鲁塞尔部长会议正式作出决定，责成体制职能小组负责“多边贸易组织协议”的谈判起草工作。1991 年 12 月底，体制谈判小组拿出了协议草案，并成为乌拉圭回合最终协议草案的一个有机组成部分。1993 年 11 月乌拉圭回合谈判结束之前，各方原则上形成了“建立多边贸易组织协议”，并将“多边贸易组织”易名为“世界贸易组织”（WTO）。1994 年 4 月 15 日，来自 125 个参加方中大部分国家的部长在摩洛哥的马拉喀什召开的 GATT 部长会议上，签署了乌拉圭回合“一揽子协议”，并定于 1995 年 1 月 1 日生效。根据其中《建立世界贸易组织协议》的规定，1994 年 12 月 8 日，世界贸易组织（WTO）于 1995 年 1 月 1 日正式生效运转。1995 年 1 月 13 日，世界贸易组织（WTO）举行成立大会，替代 1947 年诞生的 GATT，GATT 与 WTO 在 1995 年共存一年。1996 年 1 月 1 日，世界贸易组织（WTO）完全取代关税与贸易总协定（GATT）。至此，50 年前人们提出的建立国际贸易组织（ITO）的构想终于得以实现。

（二）WTO 的性质、职能及组织体系

1. WTO 的性质、宗旨

一个国际组织所具有的国际法地位以及在国际关系中所发挥的功能作用，是由该组织的性质所决定的。GATT 的种种缺陷，集中到一点就是它不是一个具有完整意义的国际经济组织，不具

有完整的国际法主体地位。而 WTO 则不同，它不仅具有上述特征，而且还具有独立参加国际关系和直接承受国际法定权利义务的能力。具体来说，WTO 具有这样几个特性：一是协调性。WTO 是当今世界上所有愿意成为其成员、WTO 组织又能够接纳其为成员的国家和单独关税区共同组成的组织，它是所有成员国（地区）间的协调者，而不是凌驾于成员国（地区）之上的主宰者。二是 WTO 的成员具有国际法的主体资格。作为一个国际性组织，WTO 的主体成员是主权国家。同时，为了促进世界贸易的更广泛发展，WTO 接纳了一批单独关税地区的加入，并将欧洲联盟作为一个整体加入 WTO。观察员是主权国家和单独关税地区，这些观察员绝大多数都正在申请加入 WTO。WTO 的官员和各成员的代表在履行 WTO 有关职责时享有必要的特权和豁免权，同时各成员国（地区）也应履行向 WTO 交纳会费的义务。三是 WTO 对所有成员实行主权平等的原则。有人认为“WTO 是富人俱乐部”，其实是片面的。WTO 的协议协定不仅考虑了发达国家的利益和要求，同时也考虑了发展中国家的利益和要求。由此可见，WTO 是符合其所有成员主权平等这一最基本原则的。

WTO 的宗旨是：（1）提高生活水平，保证充分就业，大幅度稳步提高其实际收入水平和有效需求；（2）扩大货物和服务的生产和贸易；（3）遵照可持续发展的目标和不同经济发展水平国家各自的需要，最佳地使用世界资源，保护和维护环境，并以在不同经济发展水平下采取各自需要的方式，加强各自相应的措施；（4）积极努力以确保发展中国家，尤其是最不发达国家，在国际贸易增长中获得与其经济发展需要相适应的份额；（5）通过签订旨在大幅度削减关税和其他贸易壁垒，取消歧视性待遇的互惠互利的议定书，以促使上述目标的实现。

从以上两个方面可以清楚地了解到 WTO 作为正式的国际贸易组织、健全的国际法人资格的国际经济组织的本质属性，而这