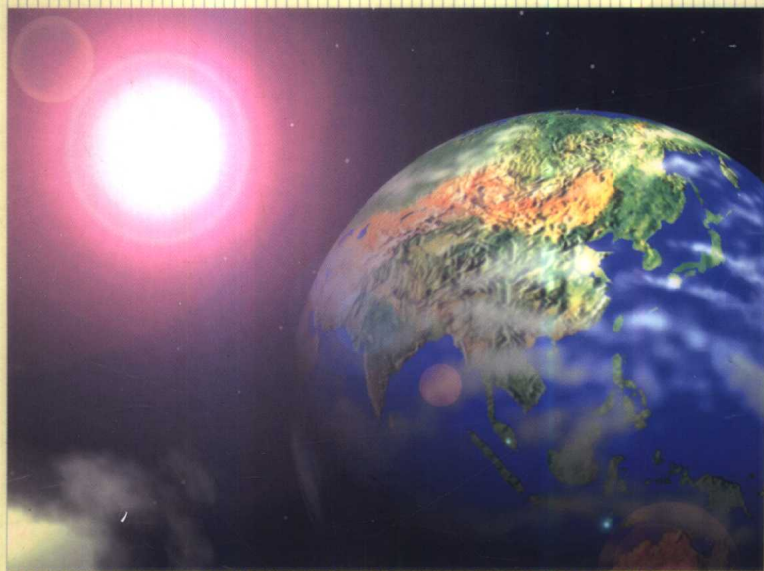


WTO

与政府职能转变 干部读本

梁 鹰

WTO YU
ZHENGFU ZHINENG ZHUANBIAN
GANBU DUBEN



中共中央党校出版社

WTO 与政府职能转变 干 部 读 本

梁 鹰

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与政府职能转变干部读本/梁鹰著. —北京: 中共中央党校出版社, 2002.3

ISBN 7-5035-2448-0

I . W… II . 梁… III . ①世界贸易组织-规则-基本知识②国家行政机关-职能-研究-中国 IV . D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 004579 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 北京怀柔岐庄装订厂装订

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 8.875

字数: 230 千字 印数: 1—10000 册

定价: 15.50 元

前 言

作为全面体现市场经济基本原则和特征的国际性组织，世界贸易组织（WTO）的实质在于，通过规制一国政府的行为，来改变政府在经济运行中的地位、作用和职能。因此，完全可以说，加入世界贸易组织（WTO），将带来中国政府管理体制的一场革命。江泽民总书记在 2002 年中共中央举办的“国际形势与世贸组织”专题研究班的讲话中特别强调：加入世贸组织，要求我们各级政府管理经济的方式和方法有一个大的改进。要进一步转变政府职能，推行政企分开、政事分开，减少对微观经济活动的直接干预，充分发挥市场配置资源的基础性作用，强化企业的市场主体地位。

世界贸易组织（WTO）是不同于一般论坛性的国际组织，也不同于一般专业性的国际组织，而是一个规制各成员政府整个国际贸易行为的世界性组织，旨在对所有成员方的国际贸易活动作出制度性的安排。一旦加入世界贸易组织（WTO），就要遵守并履行这些规则，接受其制度性安排。经济是政治的基础，政治是经济的集中表现，经济领域的任何重大变革都将引起政治社会领域的相应变革。加入世界贸易组织（WTO），在对中国经济领域各个产业产生影响的同时，必将对中国的政治社会领域产生相应的影响，既有积极影响，也有消极影响。如何在实现经济全面开放，经济全面融入全球化的大背景下，实现对社会的有效管理，保持经济、政治、社会的稳定和协调发展，将是中国政府在对世界贸易组织（WTO）时面临的重大课题。

世界贸易组织（WTO）所提出的规则，几乎都是对各国政

府的要求：要求他们开放各自国家的市场；要求各个国家在国际贸易及经济交往关系中互惠平等；要求政府不得采取歧视原则，而普遍给予国民待遇；要求各国政府积极消除各种显性的和隐性的贸易障碍，等等。总之，世界贸易组织（WTO）作为促进世界自由贸易的组织，其规则对各国政府的权力提出了一定的限制，对各国政府适应世界贸易组织（WTO）运行的能力提出了挑战。因此，加入世界贸易组织（WTO），政府所面临的挑战是全方位的，深层次的，政府面临的挑战最大，政府所需担负的责任也最大。这对政府加速改革、加速职能的转变、加速培养政府适应和驾驭市场经济的能力，都提出了非常紧迫的要求。

对于中国来说，这种挑战首先是体制上的挑战。中国虽然已经在推进社会主义市场经济建设和改革方面取得了深刻而巨大的进步，但是与适应贸易自由化和经济全球化的要求来比较，还是有相当大的距离的，还有很多的工作需要做，还需要加速改革。中国加入世界贸易组织（WTO）后，经济领域固然会受到强大的外来压力，但是政府面临的挑战最大。世界贸易组织（WTO）对政府提出的不是产品质量与价格挑战，而是一种体制性挑战，是要用世界贸易组织（WTO）的法律框架体系来约束成员方政府的行政职能和行政程序。这种挑战是全方位、深层次的。加入世界贸易组织（WTO），一方面，从表面上看，涉及的仅是一个进出口体制问题，但实际上，是对中国整个经济管理体制提出了挑战。另一方面，从表面上看，涉及的仅是一个经济问题，但实际上，更是一个深刻的社会政治问题，是对中国整个政府管理体制的根本挑战。世界贸易组织（WTO）实行的是以市场经济、贸易自由化为基础的多边贸易体制，主张公平竞争，由成本和市場供求关系决定价格，按比较优势最大限度地利用世界资源，由此实现商品生产和交换的充分发展。因此，在经济全球化的大趋势下，中国入世的意义不仅在于形成中国贸易体制和贸易政策与

世界市场的结合，更重要的是通过对外贸易体制和贸易政策这个突破口形成中国市场经济体制、国内政策法规和政府行政能力、职能转换与世界市场的对接，从而加速中国经济体制改革、对外开放与经济发展，提高中国综合国际竞争力，以更好地融入国际经济社会。

中国的社会主义市场经济体制采取的是政府主导型的市场经济模式，因此，世界贸易组织（WTO）的基本原则和运行机制对中国政府在体制转型过程中的职能转换影响尤其重大。在社会主义国家，政府的权力一般都比较大，几乎成了“万能政府”。改革开放前，中国的政府体制有两个重要特征：高度集权与计划管理。权力集中于中央政府；政府直接掌握企业所有权和经营权，企业是政府的附属物；政府包揽一切，社会无权，也无事可做。改革开放以后，这种状况有所改变，但还没有发生根本的变化。政府职能的转变，首先要求改变政府的管理权限，由“无限政府”向“有限政府”转变。该属地方的权力下放给地方，中央政府主要管计划指导和宏观调控，充分调动中央和地方两个积极性。政府要将经营权还给企业，实行所有权与经营权分离，让企业自主经营，在市场经济中求生存和发展。政府还要放权于社会，培养社会的自治能力，逐步让社会承担起自己管理自己的职责。其次是转变政府管理方式，即由计划经济体制下的单一的政府管理转变为以市场经济为基础的法律、经济、行政等手段相结合的综合管理；由直接管理为主转变为间接管理为主，由微观管理为主转变为宏观调控为主，由纵向管理为主转变为横向协调为主，由指令性计划为主转变为指导性计划为主。然而在实践中，中国政府职能的转变并未到位，政府的职能由过去的直接经营转变为现在的深度介入、干预和帮助。

任何一个政府对经济的管理，都以一定的经济体制为基础，都要受到一定的客观经济环境的制约。市场经济体制的逐步建立

和全面对外开放两个因素，使长期建立于计划经济体制基础之上的中国政府的治理环境发生了重大的变化。特别是加入世界贸易组织（WTO）之后，世界贸易组织（WTO）的一整套原则、规则、制度都将会给中国各级政府对经济的管理提出了全新的挑战。这种挑战集中表现在如下四个方面：

第一，传统的政府管理体制的理论基础正在发生根本性的变化。按照一般的逻辑思维，社会主义制度的经济基础是公有制，公有制必须占主体地位，其中国有经济又必须发挥主导作用，主导作用的具体体现又是政府对关系国计民生的关键性领域通过国有化进行控制。但现实的情况已发生着重大的变化。其一，社会的所有制关系，经营管理形式越来越呈现多样化的趋势。根据中央“抓大放小”、“有进有退”的方针，近年来，各级政府在重点抓好一批大型国有企业的同时，较大力度地推进了以产权制度改革为核心的中小国有企业的改组改制，各地已有一部分国有中小企业退出了国有经济序列，改组成股份制或股份合作制企业，有的直接转变为私人企业，经济成分越来越多样化。而且，即使是国有企业和集体所有制企业，在经营管理形式上也越来越多样化。随着改革的深入，经济的发展，非国有的多种经济成分在社会经济总量中所占的比重将越来越大。面对越来越多样化的所有制结构及其多样化的经营管理形式，各级政府如何坚持公有制的主体地位。如何保持对经济社会的有效管理将是一个全新的课题。其二，国有大企业的组织构成和资本构成也正在逐步改变。随着国有企业与外资企业的合资合作，国有企业减持国有股的比例以及民营经济参与国有企业战略性改组等，国有企业已不再是政府的附属物，随着股权关系的流转变动，国有控股企业随时都可能变为其他所有制成分控股的股份制企业。其三，随着中国基础产业、高新技术产业和金融、保险、铁路、航空、电信等服务产业的对外开放，国外资本对这些产业表现出浓厚的兴趣，将有

越来越多的外资企业进入中国的这些最能影响和左右经济大局的、长期为中国政府专有和垄断的“命脉”产业之中，而当外资在中国这些领域发展到足以产生一定的影响力和控制力时，中国政府是否还能通过掌握这些产业的影响力和控制力来调控并左右中国的经济大局，维持公有制的主体地位和国有经济的主导地位。其四，按传统公有制理论，公有制的实现形式为全民所有制和集体所有制。但随着产权制度改革，社会经济细胞的主要形式将不再是传统的全民所有制、集体所有制，而更多的是混合所有制，再简单套用全民所有制、集体所有制的概念来确认公有制，已难以再从理论上证明公有制的主体地位了。上述几点变化，不管我们有没有勇气在理论上正视和承认它，但我们的各级政府在实施对经济社会的管理实践中，必须从这种变化了的实际出发。

第二，政府与社会经济各方面的关系发生了根本性的变化。在传统计划经济条件下，我们的全部企业或按条条、或按块块分别隶属于各级政府或政府的各部门。国家在拥有对企业财产所有权的基础上，以所有者的身份建立了与企业的领导与被领导、上级与下级的关系，在法律地位上是不平等的，企业只是政府的附属物。而随着企业产权制度的改革和社会主义法制的健全，政府与企业的关系发生了根本的变化，企业拥有自己的全部财产所有权或法人财产权，企业与政府从上下级的隶属关系变为平等的法律主体关系。特别是那些进入中国的外资企业与政府没有财产渊源关系，具有更强的法律主体的独立意识。既然是平等主体间的权利义务关系，无论是政府，还是企业都只能在法律所赋予的权利和义务的前提下开展活动。政府对企业的管理只能在法律允许的范围内进行，而不得滥用政府权力。这一点恰恰是我们许多政府部门所不熟悉和不习惯的。

第三，政府宏观调控能力越来越受到限制。世界贸易组织

(WTO) 与各国政府客观上是一个矛盾的统一体, 只要承认遵守世界贸易组织 (WTO) 的各项原则、规则, 政府对经济调控管理的权力就要受到某种程度的约束, 许多入世前传统的调控手段就不能再滥用。例如, 为了保持国内钢铁企业的产销平衡, 政府下达钢材进口的限制性指标或设置高关税壁垒这些行使了几十年的作法很难再继续实行。再如, 政府为某产业或某部分人的利益而采取的价格措施, 在国际市场竞争中将不再有效, 政府的价格补贴行为将被视为违反世界贸易组织 (WTO) 法。又如, 政府制订的产业发展规划由于投资主体的多元化和投资来源的不确定性, 使这种产业规划的实施也产生不确定性。跨国公司对华投资考虑的基本出发点只会是如何获取最大限度的利润, 而不会考虑你国内产业布局的是否合理, 这样政府产业规划的制订和实施将变得更加困难。如此等等, 都使政府传统的调控手段和能力弱化。

第四, 政府越来越面对更加复杂的社会经济现象。经济的市场化, 市场的国际化, 必然导致所有制关系的多元化、经济往来的广泛化、经营活动的复杂化、社会关系的多样化。特别是加入世界贸易组织 (WTO) 后, 市场将更加开放, 外资的比重将进一步提高, 外资对中国经济社会生活参与的领域更广泛, 尤其是多年来没有开放的金融、保险、电信、商贸、旅游等服务业的全面开放都将使政府对经济社会生活的管理面临着更为复杂的新问题, 将会出现大量从未遇到过的新的经济社会生活现象, 这些都增加了政府对经济社会生活实行有效管理的难度。

由上可见, 加入世界贸易组织 (WTO) 将会给中国政府管理体制带来严峻挑战。政府管理体制, 是指国家政府机关的组织结构、职能配置、权力划分、运行机制等及其相互关系的总和。政府管理体制的形成和发展, 不仅要受到政治制度和行政制度的制约, 而且还要受到经济制度以及非制度因素如文化素质、思想

理念等的影响，具有不稳定性和随遇而变的可能性。因而需要根据社会经济的发展和变化，不断调整、完善政府管理体制。加入世界贸易组织（WTO）后出现的更加复杂多变的政治经济形势，对中国各级政府提出了一系列新情况、新问题。要有效地组织全社会的力量从容地应对加入世界贸易组织（WTO）所带来的机遇与挑战，关键是中国各级政府自身必须加快改革，实现政府体制的全面创新，构建适应世界贸易组织（WTO）要求的现代政府管理体制。

本书拟就加入世界贸易组织对中国政府管理体制的影响及对策作一些分析，共分九个部分，第一部分关于世界贸易组织（WTO）对政府的挑战，第二部分关于世界贸易组织（WTO）条件下其他国家或地区政府应对挑战的实践，第三部分关于世界贸易组织（WTO）对中国政府的挑战，第四部分关于中国政府管理体制存在的问题，第五部分关于中国政府管理体制改革的历程，第六部分关于中国政府管理职能转变历程，第七部分关于中国政府与社会关系的调整，第八部分关于中国政府与市场关系的调整，第九部分关于政府行为法治化。

目 录

前 言	(1)
第一章 世界贸易组织 (WTO) 对政府的挑战	(1)
一、世界贸易组织 (WTO) 与政府的关系	(1)
(一) 世界贸易组织 (WTO) 产生的背景之一： 政治的经济化.....	(1)
(二) 世界贸易组织 (WTO) 产生的背景之二： 经济的全球化.....	(2)
(三) 世界贸易组织 (WTO) 存在的基础：政府 行为的自我约束.....	(4)
二、世界贸易组织 (WTO) 规则与政府基本义务	(7)
(一) 公平贸易原则：非歧视.....	(8)
(二) 自由贸易原则：最少程度干预.....	(11)
(三) 透明度原则：可预见性及行政公开.....	(13)
(四) 国内管理程序：合理及公正.....	(17)
(五) 关于垄断与专营贸易：非正当保护的禁止.....	(19)
(六) 紧急保障措施与收支平衡保障措施：免除 义务的限制.....	(19)
(七) 政府采购：限于政府执行职务的目的.....	(20)
(八) 市场准入：封闭与垄断的打破.....	(21)
(九) 权利与义务相平衡：特殊待遇的限制.....	(22)
三、世界贸易组织 (WTO) 条件下政府受到的挑战	(25)
(一) 世界贸易组织 (WTO) 规则的特点	(25)

- (二) 世界贸易组织 (WTO) 规则对政府的挑战 (27)
- (三) 改革政府管理体制是必然要求 (37)

第二章 WTO 条件下其他成员应对政府挑战的一般

- 实践 (40)
- 一、政府与市场关系的调整 (40)
- 二、多样化市场经济模式的探索 (42)
 - (一) 市场主导型模式 (43)
 - (二) 政府主导型模式 (48)
- 三、政府管理体制的改革 (52)
 - (一) 改革政府与企业关系, 弱化政府对经济的直接管理 (52)
 - (二) 改革政府管理目标模式, 加强对社会公共事务管理 (53)
 - (三) 改革政府管理体制, 促进政府自我完善 (54)
- 四、政府积极干预, 减弱 GATT/WTO 冲击 (57)
- 五、可资借鉴的经验与教训 (59)
 - (一) 可借鉴的经验 (61)
 - (二) 可吸取的教训 (62)

第三章 入世后中国政府面临的新挑战 (64)

- 一、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国社会的深刻变革 (64)
 - (一) 全面的社会转型 (64)
 - (二) 转型期的矛盾冲突 (65)
- 二、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国改革的新阶段 (67)
 - (一) 外来的改革动力 (67)

(二) 政府导向型改革阶段	(68)
(三) 开放型市场经济改革阶段	(71)
三、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国开放 的新阶段.....	(73)
(一) 政策型开放阶段	(73)
(二) 制度型开放阶段	(79)
四、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国经济 民营化发展方向.....	(84)
五、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国法治 化要求.....	(86)
六、加入世界贸易组织 (WTO) 将带来中国公共 事务的透明.....	(88)
 第四章 中国政府管理体制的冲突.....	(91)
一、外贸体制上的冲突.....	(91)
(一) 冲突的表现	(91)
(二) 努力的方向	(94)
二、政府职能上的冲突.....	(98)
(一) 政府职能定位的冲突	(98)
(二) 政府管理方式的冲突	(98)
三、政府机构设置上的冲突.....	(99)
四、行政审批制度上的冲突.....	(101)
五、政府决策体制上的冲突.....	(101)
六、公务员制度上的冲突.....	(102)
七、法律制度上的冲突.....	(103)
(一) 法律体系不完备	(103)
(二) 法规、政策的透明度和可预见性较差	(104)
(三) 法治化程度不高	(104)

八、政府管理理念上的冲突·····	(105)
九、政府面临的深层次压力·····	(108)
第五章 中国政府管理体制的改革·····	(113)
一、中国政府管理体制改革的背景·····	(113)
(一) 中国政府管理体制改革的背景·····	(113)
(二) 中国政府管理体制改革的背景·····	(115)
(三) 中国政府管理体制改革的背景·····	(119)
二、中国政府管理体制改革的特征·····	(120)
(一) 政府管理体制改革的渐进性·····	(120)
(二) 政府管理体制改革的多元性·····	(122)
(三) 政府管理体制改革的复杂性·····	(123)
三、政府管理体制改革的·····	(125)
(一) 机构改革·····	(126)
(二) 干部人事制度改革·····	(129)
(三) 调整中央与地方的权限·····	(130)
(四) 加强行政法制建设·····	(132)
四、中国政府管理体制改革的·····	(134)
(一) 推进了中国政治体制改革的进程·····	(134)
(二) 提高了政府管理的整体水平·····	(136)
(三) 促进了政府职能的转变，加强了政府的宏观 调控功能·····	(139)
(四) 促进了高素质专业化国家政府管理干部队伍的 建立·····	(140)
五、适应世界贸易组织(WTO)挑战，推进政府 管理体制深入改革·····	(141)
第六章 中国政府职能的转变·····	(146)

一、政府职能转变的历程·····	(146)
二、政府职能转变的主要目标·····	(149)
(一) 宏观调控职能·····	(149)
(二) 社会管理职能·····	(152)
(三) 公共服务职能·····	(154)
三、政府管理方式的转变·····	(155)
(一) 从直接管理到间接管理·····	(155)
(二) 从部门管理到行业管理·····	(156)
(三) 从命令式管理到服务式管理·····	(158)
(四) 从静态管理到动态管理·····	(159)
(五) 从个别管理到一般管理·····	(159)
(六) 从“黑箱”管理到透明管理·····	(159)
四、个案分析：从外贸管理体制看政府职能转变·····	(160)
 第七章 从权力到权利：政府与社会关系的调整·····	 (163)
一、正确认识政府与社会关系的调整·····	(163)
二、从严格控制向公共服务转变·····	(167)
三、树立平等理念，尊重社会权利·····	(168)
四、充分发挥非政府组织作用，建立市民社会·····	(169)
五、建立以中介组织为主体的社会服务体系·····	(175)
 第八章 从命令到服务：政府与市场关系的调整·····	 (184)
一、中国政府与市场关系的演变·····	(185)
(一) 高度集中的计划经济体制·····	(185)
(二) 计划经济为主，市场调节为辅·····	(187)
(三) 有计划的商品经济·····	(189)
(四) 国家调节市场、市场引导企业·····	(190)
(五) 计划经济与市场调节相结合·····	(191)

(六) 社会主义市场经济体制	(192)
(七) 加入世界贸易组织 (WTO), 全面融入世界 市场	(193)
二、WTO 条件下政府在市场经济中的职能定位	(196)
三、WTO 条件下政府在市场经济中的作用	(197)
(一) 政府应致力于确立市场法律体制	(197)
(二) 政府应为社会经济发展确定方向	(198)
(三) 政府应通过宏观配置资源以提高经济效率	(199)
(四) 政府应从总体上为社会分配确定方案	(199)
(五) 政府应为企业提供各种服务	(200)
四、政府对市场的干预	(200)
(一) 社会主义市场经济条件下政府干预市场的 必要性	(200)
(二) 政府干预市场的限制	(203)
五、WTO 条件下当前中国政府面临的迫切任务	(205)
(一) 彻底改革政府对国有企业的管理方式	(205)
(二) 建立和完善面向所有劳动者的社会保障体系	(205)
(三) 建立和完善以间接手段为主的面向全社会的 经济管理调控体系	(207)
(四) 发挥中介组织在经济运行中的关键作用	(208)
六、个案分析: 政府与市场关系的具体运用	(208)
(一) 政府在收入分配与社会保障方面	(208)
(二) 政府在促进投资方面	(211)
七、经验借鉴: 其他成员政府与市场关系实践	(213)
(一) 从实际出发借鉴他国经验	(213)
(二) 美国政府在研究开发方面的作用	(214)
(三) 一些国家政府促进出口的措施	(215)
(四) 香港政府为社会、为企业服务的体制	(217)

八、对比分析：政府运用价格手段干预市场·····	(218)
(一) 世界贸易组织 (WTO) 关于价格的规定·····	(218)
(二) 西方主要国家的政府价格管理·····	(220)
(三) 中国政府的价格管理·····	(226)
第九章 加强行政法制建设，推进政府管理法治化·····	(235)
一、积极应对世界贸易组织 (WTO) 的直接法律挑战·····	(235)
二、加强行政法制建设的重要意义·····	(238)
三、中国行政法制建设取得的成就·····	(242)
(一) 政府从主要依政策行政转到主要依法行政·····	(242)
(二) 政府与公民关系从简单的管与被管关系到亦可“民告官”·····	(243)
(三) 追究行政侵权责任从“落实政策”到可以要求国家赔偿·····	(244)
(四) 人事政府管理从实行传统的干部管理到实行公务员制度·····	(244)
(五) 政府和政府工作人员从只监管他人到自身也必须接受监督·····	(245)
(六) 对行政权的控制从只注重实体制约到同时注重程序规范·····	(245)
四、行政法制建设的基本原则·····	(246)
(一) 宪法至上原则·····	(246)
(二) 依法行政原则·····	(247)
(三) 法制统一原则·····	(248)
(四) 行政公正原则·····	(248)
(五) 行政公开原则·····	(249)
(六) 行政效率原则·····	(250)