

政府规制改革丛书

中国开放型经济制度创新

ZHONGGUO KAIFANGXING JINGJI ZHIDU CHUANGXIN

王绍熙 张汉林 等著



上海财经大学出版社



教育部全国高校人文社会科学
重点研究基地重点研究项目成果
政府規制改革丛书

中国开放型经济制度创新

王绍熙 张汉林 等著

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国开放型经济制度创新/王绍熙,张汉林等著. —上海:上海财经大学出版社,2005. 3

(政府体制改革丛书)

ISBN 7-81098-299-0/F·264

I. 中… II. ①王… ②张… III. 经济体制改革-研究-中国
IV. F121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 015774 号

☐ 责任编辑 刘光本

☐ 封面设计 周卫民

ZHONGGUO KAIFANG XING JINGJI ZHIDU CHUANGXIN

中国开放型经济制度创新

王绍熙,张汉林 等著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址:<http://www.sufep.com>

电子邮箱:webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海市印刷七厂一分厂印刷装订

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 12 印张 334 千字

印数 0 001—3 000 定价:23.00 元

总 序

自 20 世纪 80 年代末期以来,中国社会主义市场经济制度不断完善,各级政府采取了各种积极的措施来完善市场经济必需的法律体系、信用基础和机构架构,取得了很大的成就。然而,在对市场经济的监管方面,中国的监管政策面临着诸多的问题和障碍,成为阻碍中国经济进一步发展的严重问题,也是下一步改革中需要重点突破的领域。经济合作与发展组织在 2002 年的一份报告“CHINA IN THE WORLD ECONOMY: THE DOMESTIC POLICY CHALLENGES”中对这些障碍进行了总结,主要是:第一,高度的监管风险增加了投资成本,减少了投资和竞争。第二,过于复杂、多层次、干预主义的监管环境使得腐败盛行,从而提高了交易成本。第三,中国很多部门在进入和竞争中都有坚固的内部和外部监管壁垒,而在其他一些领域则存在激励机制扭曲、资源分配不当等问题。第四,有些部门监管严重不足,缺乏必要的调节、监管和执行力度,这些都降低了消费者和投资者的信心。第五,制约和平衡机制。例如,缺乏司法执行的有效保障,以及国家和市场实体之间争议解决的有效程序。第六,部分由于缺乏面向市场的监管从而增加了经济体的市场成本。

由于中国法律和监管体系中的低效和高风险,使得我们不得不将关注的目光更多地投向中国的规制改革问题。政府规制

是现代市场经济不可或缺的制度安排。在市场经济运行过程中,企业不仅要受到市场的影响,还要受到政府所建立的规制环境和行政环境的影响。政府规制产生的最主要的理论依据是市场失灵的存在,政府规制的作用主要是纠正因市场失灵而引起的资源配置效率的损失。然而,没有有效、透明和简洁的规制以及管理质量,就会带来负面作用,繁琐的规制给企业尤其是中小企业带来了沉重的负担,影响了企业乃至整体经济的发展。这就迫切需要进行规制改革。

在规制改革方面,经济合作与发展组织做了大量的努力,其成果值得关注和借鉴。应经济合作与发展组织部长会议的要求,经济合作与发展组织从1998年开始对各成员国的规制改革计划进行审查。自1997发布《规制改革报告》以来,经济合作与发展组织规制改革计划对16个国家的审查已告结束,陆续完成了一些数据库、综合性报告和分国家报告。主要包括各国(16国)规制改革审查;电信、运输和能源产业分析报告;国际法规数据库;政府能力建设、竞争政策、市场准入与规制改革;与非成员的合作等。经济合作与发展组织还专门对中国的规制改革问题进行了研究,内容涉及中国规制改革的进程、进一步规制改革的必要性、透明度改革、规制改革的实施途径选择等。经济合作与发展组织的审查和分析还指出了目前存在的最佳做法。这些“最佳做法”指的是被审查的国家目前在规制决策领域的集体经验中可认知的模式,但并不意味着是一种适合于所有国家的规制方法。

基于以上认识和考虑,在有关研究项目的支撑下,我们编著了政府规制改革丛书,对政府规制改革的理论及实证依据、规制改革的核心原则、各国规制改革的实践、服务业规制改革、规制改革与中小企业、规制改革的经验与启示、中国开放型经济政策与法律体系等问题进行了分析和研究。丛书暂分4册,分别为:《规制改革与经济发展》、《发达国家规制改革与绩效》、《服务业与中小企业规制改革》、《中国开放型经济制度创新》。《规制改

革与经济发展》分析了政府规制改革对社会经济发展的作用,指出了规制改革的理论依据,并经过实证研究证实了规制改革与经济增长之间的密切相关关系。同时,从决策的透明度和公开度原则、非歧视原则、避免不必要的贸易限制原则、运用国际统一措施原则、对等认可其他国家规制措施原则以及实施竞争的原则六个框架原则方面,综合分析了经济合作与发展组织成员的规制改革实践。

经济合作与发展组织成员国的规制改革实践及其经验和启示是丛书的重点。《发达国家规制改革与绩效》研究了主要经济合作与发展组织成员国规制改革的背景及其进程、规制改革的绩效、规制改革政策和核心原则及其实施、政策工具的选择、对规制影响的分析、政府规制改革的启示等。对规制改革及其启示进行了实例分析,公共管理改革以及各行业规制改革,典型的如英国燃气行业、意大利电力部门、加拿大电信业、日本金融业等。例如,对美国规制改革的研究重点分析了美国规制改革的基本框架、规制改革中国家机构和政策的地位与作用,以及典型部门规制改革及其绩效分析,包括电信行业、数字经济、信息技术产业、电子商务等领域。

由于服务业自身的特点,规制及规制改革对于服务业的发展尤其重要。同时,对于中小企业而言,规制所带来的影响巨大。因此,《服务业与中小企业规制改革》在上编分析了服务业规制改革与服务业发展,所挑选的典型行业包括电信、公路运输、航空运输以及电力供给,内容涉及规制的目标、规制的基本内容、规制的实现方式、规制改革的影响、主要强国规制改革及其绩效、中国服务业规制焦点问题及改革策略分析等。该书下编着重研究了规制改革与中小企业发展的关系,内容涉及经济合作与发展组织成员中小企业规制负担、中小企业规制改革的必要性、经济合作与发展组织成员国中小企业规制改革进程、中小企业金融服务规制改革等。

对经济合作与发展组织成员国规制改革实践的研究彰显了中国规制改革的差距,也带来了重要的经验和启示。因此,《中国开放型经济制度创新》重点研究了中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新问题。中国加入 WTO 之后,开始进入对外开放的新时期,我们称之为开放型经济发展时期。与世界上市场经济已经比较成熟的国家相比,我国市场经济的发展时间很短,在这样的基础上发展开放型经济,要求我们根据国际规则的要求对国内法律、政策体系进行较大规模的调整。本书共分为四个部分,分别为:开放型经济政策与法律体系的总体框架、主要国家经贸政策与法律调整案例分析、国内统一市场的建立与完善的法制环境、中国开放型经济下经贸政策与法律体系的基本框架。创新之处体现在:第一,有关开放型经济的研究在国内还比较少见,本书系统地提出了开放型经济的理论框架,对开放型经济的特征与要求进行了系统的研究。本书着眼于从世界范围的大视角对开放型经济的普遍特征进行研究,而不是仅局限于一国的情况,在研究方法上也充分体现了“开放”的特点。因此,本书提出的开放型经济的特征、开放型经济下政策与法律体系的基本原则与框架就具有了普遍性、前瞻性与指导性。第二,提出政策与法律的绩效评估体系。本书在借鉴 WTO 的贸易政策审议机制的基础上,将经济学的成本—收益比较理论运用于对政策、法律的实施效果进行评估,分析了制定政策、法律的成本,提出了衡量政策、法律收益的若干指标,在此基础上对建立与完善我国政策与法律的绩效评估体系提出了建议。第三,提出加速建立全国统一市场、完善内部市场机制的建议。加入 WTO 不仅影响到我国对外经济贸易方面的法律、政策的调整,而且将深入影响到国内的经济体制、法律体系以至人们的思维方式。本书深入分析了我国市场机制的现状与开放型经济的差距,探讨了形成市场分割状况的深层原因,指出发展开放型经济必须首先建立与完善全国统一市场体系,实现政策与法律

的全国统一实施。第四,结合开放型经济的五大基本原则,对建立与完善我国开放型经济下政策与法律体系提出建议。开放型经济的一个显著特征就是一国经济全面地融入世界经济之中。发展开放型经济必须遵守我们已经加入的各种国际条约与协定,才能保证拥有一个有序的经济环境。本书紧密结合我国参与的国际条约与协定,特别是世界贸易组织规则的内容,探讨开放型经济下制定相关法律、政策应当遵守的基本原则,就完善我国的货物贸易、服务贸易、外商投资以及知识产权法律体系提出了有益的建议。第五,广泛吸取国外规制改革的经验教训。世界各国无论是发达国家还是发展中国家、转型经济国家,在过去 20 年的时间内均面临着根据变化的世界经济形势调整国内相关法律、政策的任务,大多数国家通过适时的政策、法规改革促进了经济的发展,为我国发展开放型经济提供了有益的借鉴。同时,我国开放型经济的发展又不能不考虑我们已有的经济基础与政策、法律基础,只有将二者有机地结合起来,才能提出既符合我国实际又科学可行的政策建议。

政府规制改革丛书是王绍熙教授、王林生教授和笔者主持的教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“入世与中国开放型经济政策及法律体系的完善与创新”、“入世与中国对外经济贸易理论与政策创新”以及“中国服务贸易发展与服务贸易立法”的成果,也是对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院与云南大学经济学院校际合作项目“合作建设国际贸易学科”成果的一部分。在丛书的编写过程中,我们始终得到了校内外专家学者的鼎力支持,在此一并表示衷心的感谢。并对经济合作与发展组织的翻译授权及提供的文献资料帮助表示感谢。同时,由于编写时间仓促,书中错误和纰漏之处还请学界前辈同仁指正。

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长 张汉林
2005 年 1 月 29 日

目 录

总序	1
第一章 开放型经济政策与法律的核心原则	1
第一节 开放型经济的特征与标志	1
第二节 开放型经济的核心原则	8
第二章 开放型经济政策与法律体系的基本框架	31
第一节 政府管理措施的选择:政策、法律、法规、部门 规章、管制措施	31
第二节 开放型经济政策与法律体系的基本要求	35
第三节 开放型经济政策与法律的统一实施	45
第四节 开放型经济政策与法律的绩效评估	50
第五节 贸易政策与法律审议机制的建立	66
第三章 发达国家经贸政策与法律调整	70
第一节 美国经贸政策与法律的调整	70
第二节 英国经贸政策与法律的调整	88
第三节 日本经贸政策与法律的调整	99

第四章 新兴工业化国家经贸政策与法律的调整

..... 118

第一节 韩国经贸政策与法律的调整..... 118

第二节 墨西哥经贸政策与法律的调整..... 133

第五章 转型经济国家经贸政策与法律的调整..... 153

第一节 俄罗斯转轨时期经济规制改革..... 153

第二节 波兰转轨时期经济规制改革..... 160

第三节 匈牙利转轨时期经济规制改革..... 166

第四节 中东欧三国转轨规制改革经验借鉴..... 170

第六章 中国国内市场发展的现状与开放型经济的

差距..... 173

第一节 开放型经济对统一市场体系的基本要求..... 173

第二节 建立统一市场体系的重要意义..... 175

第三节 我国市场结构存在的主要问题..... 180

第四节 形成国内市场分割的深层原因..... 184

第七章 中国国内法制建设与开放型经济的差距

..... 187

第一节 透明度方面存在的差距..... 188

第二节 实施非歧视原则方面的差距..... 193

第三节 经济管理中仍然存在不必要的限制..... 196

第四节 国际范围内的协调措施尚未建立..... 201

第五节 政策与法律未充分体现公平竞争原则..... 201

第八章 建立与完善中国开放型经济体系的对策	
.....	207
第一节 加速建立全国统一市场体系.....	207
第二节 完善开放型经济体系下的法制体系.....	212
第九章 《外贸法》——外贸领域的基本法	230
第一节 外贸法律体系的建立与《外贸法》修改的必要性	
.....	230
第二节 《1994 外贸法》需要修改与补充的若干方面 ...	232
第三节 《外贸法》修改体现的若干原则.....	239
第四节 新《外贸法》的主要变化.....	250
第十章 建立中国统一的进出口管理体制	265
第一节 货物贸易管理法规及其完善.....	265
第二节 技术贸易管理法规及其完善.....	288
第三节 服务贸易管理法规及其完善.....	291
第十一章 中国统一外资立法体系的建立	308
第一节 中国外资政策、法律的特点及存在的问题	308
第二节 外资政策的调整与外资法律体系的完善.....	317
第三节 完善开放型经济体系下国内产业保障机制.....	327
第十二章 中国知识产权法律体系的完善	332
第一节 “入世”前后我国对知识产权法进行的调整.....	332
第二节 知识产权法律体系中需要进一步完善的内容	
.....	347
第三节 知识产权执法问题.....	352

第四节 加强与其他国家在知识产权保护方面的协调 合作.....	356
参考文献	358
后记	367

开放型经济政策与法律的核心原则

第一节 开放型经济的特征与标志

开放型经济是与市场经济同步发展的,与贸易、投资自由化改革相互依托,服务于建立有序竞争的市场经济体系。它强调政府管理架构的规范化和法制化,与经济改革协调发展。开放型经济的本质在于促进生产关系适应生产力发展的要求,以增强一国经济的整体竞争力,从而对社会发展和经济增长起到推动和促进作用。开放型经济是在全球化背景下一国参与国际分工和国际竞争的具体体现。开放型经济具有以下特征:

一、市场经济的逐步成熟与完善

市场经济体系是发展开放型经济的基础,同时,开放型经济的发展又进一步促进市场经济体系的不断完善,二者相辅相成、相互依赖。现代生产力高度发达,资源的配置和经济活动的开展以市场调节为主,政府发挥必要的调节与补充作用。

开放型经济之所以具有封闭型经济无可比拟的优越性,来自它的运行机制。从经济利益的微观主体即企业的层面上来

说,它具有实现利润最大化的强烈动机。这是经济体最原始也最具有生命力的动力。它使企业不断扩大生产要素即资源配置的“空间”,不断扩大产品销售和服务的市场空间。企业竞争力愈强,它们需要的空间愈大、所能占领的空间愈大。而一个开放型经济体的优点,恰恰在于能满足企业的这种扩张需求,使企业所携带的生产力得到解放和发展。所以,开放型经济的运行机制在于企业的自主性,在于企业追求利润和“自由”发展,即解放和发展生产力的自由。封闭型经济则以种种壁垒限制着这种“自由”。

从经济的组织结构即市场网络的层面来说,企业能够把产品的生产“空间”和价值实现空间不断扩大,直到越过经济体的边界,把两个乃至多个不同的经济体连成一个有机的、更大的经济体,这是由于有市场机制作为纽带和途径。在这里,每个企业和利益主体(包括消费者)都是市场要素,企业和利益主体之间的联系都是市场经济关系,都是交易双方在权利平等的基础上自觉发生的关系。市场关系网络越发展,囊括的企业越多,参与的企业越多,市场关系网络就越扩展,从而也把权利平等的市场经济关系不断地向外扩散,把不同的经济体联结在一起,形成一个更大的市场经济网络,即权利平等关系体系。因此,开放型经济运行的重要机理在于市场机制的灵活性和无限扩张性,在于它通过权利平等的规则对一切要素所有者、一切企业、一切利益主体所具有的普遍动员性和激励作用。马克思指出:商品是“天生的平等派”。商品经济确实是“一个天赋人权的真正乐园。那里占统治地位的只有自由、平等、所有权”^①。马克思在这里对商品经济所作的高度抽象,既是市场经济的运行机理,也是高度发展了的市场经济即开放型经济的运行机理。从经济体的整体层面来看,市场机制的逐步完善将进一步促进开放型经济的发

^① 马克思:《资本论》第1卷,人民出版社1975年版,第102页、第199页。

展。

开放型经济是在以市场经济调节为基础、政府行政管理为辅的前提下不断发展的。开放型经济强调市场调节的重要性,但并不忽视政府的作用。维护市场秩序,纠正市场因信息不对称而发生的资源扭曲配置,这些方面的规则必须由政府来制定,而不能由其他组织来完成,市场的问题不可能完全靠市场本身来解决。政府既要制定市场竞争的规则,也要充当维护这些规则权威公正的裁判。政府的主动参与是发挥市场经济积极作用、减少消极作用的重要保证。政府这一目标的实现有赖于对其在市场经济中角色的正确定位。政府作为社会和市场的领导者和组织管理者,与高效率市场经济的实现密不可分。政府在经济管理过程中要强调在规范的政策法规框架下实施,而不能过多地干预市场,造成人为的市场交易障碍。

二、贸易与投资自由化的发展

开放型经济强调国内外市场的统一,而贸易与投资的自由化有利地促进了开放型经济的发展。通过政策与法律的改革,将促进贸易与投资的自由化,有利于一国经济的长期增长。

一个国家得自贸易、投资自由化中的收益,可体现为直接利益和间接利益两方面。直接利益是直接来自于国际投资与贸易交换的利益,它是指由于贸易、投资自由化而带来的一国生产总量的增加或总生产成本的减少。进一步说,是指同自给自足相比,由于贸易、投资自由化而增加的社会效用和福利水平,这种效用和福利水平的增加在贸易交换和投资时即可表现出来。直接利益的第二方面是,通过贸易、投资自由化,一个国家可以获得本国由于资源或技术限制而无法生产的产品,从而可以提高国内福利水平。

贸易、投资自由化还会带来各种间接利益,这种间接利益主要表现在一个国家长期的发展上。从某种意义上说,这种间接

利益对一国经济的发展比直接利益要重要得多。正如穆勒所说,它“应该看作是更高一级的利益”^①。来自贸易、投资的间接利益主要包括以下三个方面:

(1)第一种间接利益存在于自由贸易和自由投资引入的竞争因素。贸易、投资自由化意味着本国国内的企业被纳入同国外企业的直接或间接的竞争关系之中。这无疑将有助于国民福利的提高。当然,引入的竞争一定是国内企业所能承受的,否则也可能会适得其反。

(2)第二种间接利益源自贸易、投资自由化扩大市场的作用。亚当·斯密曾指出,分工能提高生产力,且分工的程度取决于市场的大小。国与国之间开展自由贸易和投资,各国具有比较优势的产业都可以超越本国市场而在更大的市场范围内进行生产,采取更广泛的分工,从而提高生产力,降低成本。通过实行贸易投资自由化,本国就可以利用这种国际分工的优势来提高本国的福利水平。

(3)有关贸易与投资自由化所带来的第三种间接利益是由贸易、投资自由化所带来的新技术和资本产生的启蒙作用。同发达国家进行经济的交往,是克服缺乏技术知识、特殊技能和资本量的捷径,它能对落后国家的发展产生巨大的刺激作用。对于落后国家而言,知识的缺乏是同其他任何因素相比都更为重要的阻碍其发展的因素,知识的输入不仅对于经济发展本身是必要的,而且对于整个社会的发展、政治和文化的进步也是不可缺少的。落后国家同发达国家进行贸易和投资自由化,通过货物的交易和人员、资本技术的往来,能够缩短自身积累这种知识所需要的时间和资源,并能改进和有针对性地借用发达国家的技术和知识。

^① 陶剑:《中国贸易自由化改革的竞争效应及福利影响》,《世界经济》1999年第12期。

贸易与投资自由化是经济全球化的产物,同时也是经济全球化的强大推动力。而经济全球化为开放型经济的发展提供了必要的基础。正是贸易与投资自由化的加速发展,推进了开放型经济的进程。反过来,开放型经济的发展又要求贸易与投资自由化的进一步完善并与之相适应。贸易与投资自由化极大地提高了生产力的发展水平。各国经济发展的实际情况已经证明,凡是实行对外开放和经济自由化政策的国家,经济增长就快,人民生活水平提高也快。近年来,投资自由化已经成为国际直接投资发展的主要趋势。不仅是发达国家,而且越来越多的发展中国家也在积极采取投资自由化的措施:一方面大量引进外资;另一方面又积极进行对外投资,从而使世界投资额迅速增加,投资活动遍及全球。

三、国内市场的竞争有序与规范化

市场作为有效资源配置的一种形式,在激活经济主体活力以及避免资源浪费等方面发挥着重要作用。但是,同时应看到,在市场竞争中也存在着消极的影响因素,即竞争的无序性。从市场经济发达国家的经历来看,市场经济秩序的建立和完善与市场的历史一样久远,随着市场经济的发展变化不断处于变动完善之中。与市场不同发展阶段的生产力和社会文明水平相适应,市场秩序的维护手段在不同的历史发展阶段呈现出不同的特点。国家强制力量、习俗惯例、道德伦理、行为规章、法律制度等多种规范在不同国家、不同阶段都起过重要作用,每一阶段的市场秩序新形态都是为了克服上一阶段的市场失序状况而产生的。

市场制度体系的建设离不开市场法律制度建设。市场经济秩序的建立是一个伴随着市场经济法制化的渐进过程。保证市场有序运行的基本制度应以立法的形式确立,其中包括保护产权和契约的法规、市场进入和退出规则的法规、市场交易产品质