

政府规制改革丛书

规制改革与经济发展

GUIZHI GAIGE YU JINGJI FAZHAN

张汉林 刘光溪 主编



上海财经大学出版社

政府规制改革丛书

规制改革与经济发展

张汉林 刘光溪 主编



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

规制改革与经济发展/张汉林,刘光溪主编. —上海:上海财经大学出版社,2005.5

(政府规制改革丛书)

ISBN 7-81098-308-3/F·273

I. 规… II. ①张…②刘… 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(2005)第 029922 号

☐ 责任编辑 倪建文

☐ 封面设计 周卫民

GUIZHI GAIGE YU JINGJI FAZHAN

规制改革与经济发展

张汉林 刘光溪 主编

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

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

890mm×1240mm 1/32 11.125 印张 309 千字

印数 0 001—2 500 定价:24.00 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:(1)高度的监管风险增加了投资成本,减少了投资和竞争。(2)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。(3)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。(4)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。(5)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。(6)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率和高风险,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,中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:(1)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。(2)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中国政策与法律的绩效评估体系提出了建议。(3)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 不仅影响到中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。本书深入分析了中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。(4)结合开放型经济的五大基本原则,对建立与完善中

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。本书紧密结合中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,就完善中国的货物贸易、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。(5)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,为中国发展开放型经济提供了有益的借鉴。同时,中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,才能提出既符合中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 2 月 27 日

目 录

总序	1
第一章 政府规制改革导论	1
第一节 政府规制是现代市场经济的制度安排	1
一、现代市场经济体制是一种混合经济体制	1
二、市场失灵为规制的产生与发展提供了依据	2
第二节 经济合作与发展组织成员规制改革背景	2
一、行政符合成本给各国企业带来沉重的负担	2
二、政府规制及其管理质量需要提高	4
第三节 政府规制改革对社会经济发展的作用	5
一、政府规制改革有助于促进经济增长	5
二、自然垄断行业的存在需要政府规制改革	7
第四节 经济合作与发展组织成员规制改革实践	7
一、经济合作与发展组织的规制改革审查六个原则	7
二、经济合作与发展组织成员规制改革的最佳做法	9
第五节 经济合作与发展组织成员规制改革实践对 中国的启示	12
一、中国需要提高政府规制透明度	12
二、更加规范地实施非歧视原则	13
三、努力减少和取消不必要的贸易限制	14

四、国际范围内的协调措施尚未建立	15
五、政策与法律未充分体现竞争原则	17
第二章 规制的非歧视原则	18
第一节 非歧视原则的概念与内涵	18
一、最惠国待遇原则	18
二、国民待遇原则	21
第二节 WTO 货物贸易非歧视原则及其例外	26
一、WTO 货物贸易最惠国待遇原则及其例外	26
二、WTO 货物贸易国民待遇原则	28
第三节 WTO 服务贸易非歧视原则及其例外	31
一、WTO 服务贸易最惠国待遇原则及其例外	32
二、WTO 服务贸易国民待遇原则	37
第四节 WTO 与贸易有关的知识产权非歧视原则 及其例外	42
一、WTO 与贸易有关的知识产权最惠国待遇原则 及其例外	42
二、与贸易有关的知识产权国民待遇原则	43
第五节 WTO 部分其他协议非歧视原则	46
一、《与贸易有关的投资措施协议》非歧视原则	46
二、《纺织品和服装协议》非歧视原则	48
三、《农业协议》非歧视原则	48
四、《卫生与植物卫生措施协议》非歧视原则	48
第六节 主要成员非歧视原则的实践	51
一、非歧视原则的正确理解与运用	51
二、非歧视原则在规制实践过程中履行的总体情况	53
三、服务贸易领域中无条件的最惠国待遇是追求的目标	56
四、服务贸易无条件最惠国待遇原则的发展前景	57

第三章 规制的透明度原则	60
第一节 透明度的概念与重要性	60
一、透明度的概念	61
二、规制透明度的重要性	61
第二节 WTO 相关协议对透明度原则的规定	64
一、《1994 年关贸总协定》透明度原则	65
二、《卫生与植物卫生措施协议》透明度原则	66
三、《技术性贸易壁垒协议》有关透明度原则	69
四、《服务贸易总协定》关于透明度原则的规定	73
第三节 部分区域组织协议中的透明度原则	77
一、欧盟的透明度原则	77
二、《北美自由贸易协议》关于透明度原则规定	80
三、加拿大与智利自由贸易协议关于透明度原则的 规定	83
四、欧盟与墨西哥经济伙伴关系中的透明度原则	84
五、墨西哥、哥伦比亚与委内瑞拉自由贸易协议中的 透明度原则	85
六、新西兰与新加坡更紧密经济伙伴关系安排对 透明度原则的规定	87
七、亚太经济合作与发展组织对透明度原则的规定	88
第四节 不同阶段提高透明度的措施及相关国家的做法	88
一、规制制定、修改过程中严谨的事前咨询程序	88
二、主要国家在事先规制制定、修改过程中的咨询程序	91
三、规制制定、修改后保证公众能够及时获得相关信息	94
四、主要国家在规制制定、修改后的信息公布程序	96
五、规制实施过程中需要具备清晰、公开而有效的	

申诉程序·····	98
六、主要国家规制实施过程中的申诉程序·····	99
七、确保提高某些特定领域的透明度·····	100
第四章 避免不必要的贸易限制原则 ·····	105
第一节 避免不必要的贸易限制与《技术性贸易壁垒协议》 ·····	106
一、《技术性贸易壁垒协议》避免不必要的贸易限制·····	106
二、《技术性贸易壁垒协议》的宗旨与目标·····	107
三、《技术性贸易壁垒协议》总则·····	108
四、协议中的技术法规和标准·····	108
五、符合技术法规和标准·····	111
六、协议对信息和援助的规定·····	114
第二节 避免不必要的贸易限制与《卫生与植物卫生措施协议》 ·····	117
一、基本权利和义务·····	117
二、国际协调·····	118
三、风险评估和适当的卫生与植物卫生保护水平的确定·····	118
四、卫生与植物卫生措施的国际管理·····	120
第三节 贸易和投资规制的应用 ·····	121
一、制定规制时必须对规制的影响进行评估·····	121
二、对规制影响分析进行严格、系统的质量控制·····	123
三、贸易与规制部门官员间应进行更有效的沟通和交流·····	124
第四节 规制的实施与行政程序的简化 ·····	126
一、应强化规制实施的能力建设·····	126
二、采纳其他规制的能力·····	126

三、减轻商业经营负担	127
四、《装运前检验协议》与不必要贸易限制的减少	128
五、海关程序的简化和自动化	132
六、特定领域内避免不必要的贸易限制	134
第五章 国际协调措施与标准化	136
第一节 国际协调措施	136
一、采用国际协调措施的必要性	136
二、采用国际协调措施的阻碍因素	141
第二节 以国际标准为基础	152
一、多边和区域规范:参考国际标准并作为本国规制的基础	152
二、尽力对使用国际标准的情况进行有系统的监控	155
三、接受国外措施为国内对等的措施	156
第三节 国际协调措施原则的实践——标准化	158
一、标准化的定义	159
二、标准化与贸易	165
三、国际标准化的参与者	166
四、标准化与规制的联系	173
五、标准化进程的效率	182
六、标准的透明度	185
第六章 简化合格评定程序原则	187
第一节 供应商对合格的声明与社会责任	187
第二节 对合格评定程序的相互认可	188
一、对合格评定程序的相互认可	189
二、对合格评定相互认可的三个层次	191
第三节 对合格评定程序的规范与实践	193
一、WTO 对合格评定程序的规定	193

二、欧盟在标准和合格评定领域的贸易政策	194
三、东盟相互认可协定的实施	196
四、一些经济合作与发展组织成员不同的政策趋势	197
第四节 相互认可协定	202
一、相互认可协定的利益	203
二、相互认可协定以及标准和规制的协调	204
三、规制相互认可协定的模式选择	205
四、减少相互认可协定的谈判成本及实施成本	208
五、对外国或国际标准认可时必须考虑的因素	209
六、经济合作与发展组织成员认可国外标准的发展趋势	211
七、“可控制”的相互认可方式	213
第五节 多边和区域认可模式的比较	216
一、《服务贸易总协定》第7条对认可的规范	216
二、区域协议	217
三、分析和结论	225
 第七章 规制改革中竞争政策的实施	231
第一节 竞争政策的地位与作用	232
第二节 世界贸易组织与竞争政策	234
一、WTO 规范下的竞争政策	235
二、WTO 框架下规范竞争政策日趋紧迫	238
三、WTO 各成员对建立多边竞争政策规则的态度	239
第三节 区域框架下的竞争政策原则	242
一、欧盟的竞争政策	242
二、《北美自由贸易协定》中的竞争政策	249
三、亚太经济合作与发展组织框架下的竞争政策	249
第四节 美国的竞争政策	252
一、美国竞争政策的主要内容	256

二、竞争政策豁免	266
三、美国竞争政策的实施状况与发展趋势	270
第八章 规制改革与经济增长的经验分析	277
第一节 制度、规制与经济增长	277
第二节 政策和制度对生产率增长作用的经验分析	280
一、产品市场规制与生产率增长	281
二、劳动市场规制与生产率增长	282
第三节 经济合作与发展组织成员规制改革及其与生 产率、经济增长的经验分析	284
一、经济合作与发展组织成员规制改革与生产率增长 差异的关系	284
二、所有权和竞争在增长中的作用	286
三、经济合作与发展组织成员产品市场规制、治理结构 和竞争及其绩效	289
第四节 对中国规制改革与经济增长关系的经验分析	293
第九章 政府能力建设与公共管理改革	296
第一节 政府公共管理改革的必要性	296
一、政府需要与社会同步发展	297
二、增强政府的信用	297
三、新的压力下政府角色的转换	298
第二节 经济合作与发展组织国家公共管理改革的经验	298
一、为改革营造条件,制定满足公众需要的改革议程	298
二、危机或突发事件提供改革机会,而改革战略带来 持续的变化	299

三、培育政府良性互动改革的能力	303
四、建立完善的机制以确保改革政策的一致性	305
五、加强与各方的沟通以赢得对改革的支持	308
六、建立政府改革的激励机制	313
第三节 如何可持续进行公共管理改革	315
一、在改革进程中注意避免改革疲劳	316
二、如何避免改革出现倒退	323
三、在改革的制定和执行中间架起桥梁	326
四、确定和培育未来领导者	328
参考文献	334
后记	337

政府规制改革导论

在市场经济运行过程中,企业不仅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。在许多领域,诸如税收、安全和环境保护方面,政府规制对支持公共政策很有帮助。在这些领域中,政府的规制试图努力降低企业的成本,使其获得更多的利益。但是,从另一方面说,这些规制的存在对企业,尤其是中小企业产生了重大的负面影响,阻碍企业的创新,给贸易、投资及经济效率等带来不必要的障碍。

第一节 政府规制是现代市场 经济的制度安排

一、现代市场经济体制是一种混合经济体制

无论是以私有制为基础的西方市场经济体制,还是以公有制为基础的社会主义市场经济体制,现代市场经济制度实际上都是一种混合经济体制。在这种混合的经济体制中,仍然用市场——这只“看不见的手”的力量来配置资源,但是同时,又有政府的参与,在政府的参与中,它既不是发挥“守夜人”的作用,也