

WTO 与

新一轮行政体制改革



陈泰锋 著

*China's WTO Membership
and the New Round
of Administrative
System Reform*

人民出版社

WTO 与

新一轮行政体制改革



陈泰锋 ○ 著

*China's WTO Membership
and the New Round
of Administrative
System Reform*

人 民 出 版 社

责任编辑:姜 玮 吴焰东

图书在版编目(CIP)数据

WTO 与新一轮行政体制改革/陈泰锋著.

-北京:人民出版社,2006.4

ISBN 7-01-005497-5

I. W… II. 陈… III. 世界贸易组织-规则-影响-行政管理-政治体制改革-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 027175 号

WTO 与新一轮行政体制改革

WTO YU XINYILUN XINGZHENG TIZHI GAIGE

陈泰锋 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:14.75

字数:352 千字

ISBN 7-01-005497-5 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

作者简介



陈泰锋 1977年2月生,江苏镇江人,中共党员,现为对外经济贸易大学经济学博士(在读),中国WTO研究会理事。研究方向:WTO与中国经济。1999年7月,毕业于青岛海洋大学(今中国海洋大学)国际经济贸易专业,获经济学学士学位;2002年3月,毕业于上海对外贸易学院国际贸易学专业,获经济学硕士学位。2002年3月至2004年7月,工作于上海对外贸易学院入世研创学会,从事WTO科研、教学以及行政工作。迄今,在《国际贸易》、《国际经济合作》、《经济研究参考》、《经济纵横》、《国际贸易问题》、《国际商务研究》、《国际商报》、《文汇报》、《中国国门时报》、《国际贸易译丛》、《China-US Business Review》等期刊报纸上,累计发表中英文学术论文七十余篇(约60万字)。参与或独立完成研究课题十余项。受德国阿登纳基金会资助,先后完成《入世对我国农业的影响与战略对策》和《区域合作与多边贸易体制:中国利益及政策选择》两部专项课题。参编《中国WTO报告(2004~2005)》(经济日报出版社,2005年7月)、《WTO十周年:回顾与前瞻》(人民出版社,2005年11月)等著作8部。2005年,出版个人处女专著《中美贸易摩擦》(社会科学文献出版社,2005年12月)。

“试水” WTO

(代序)

根据《建立世界贸易组织协定》第 12 条规定，中国于 2001 年 12 月 11 日成为 WTO 第 143 个正式成员。中国长达 15 年之久的复关入世之路就此画上了圆满的句号，这场旷日持久的贸易谈判在 GATT/WTO 历史上写下了前无古人、后无来者的浓重一笔。从此，中国以负责任的大国形象全面融入到以市场经济为基础的全球多边贸易体制，全面融入到以经济全球化为特征的国际社会发展主流。然而，入世绝不是为了开放而开放，为了赶自由化浪潮而赶自由化浪潮，入世本身并不是终点，它只是万里长征的第一步。入世的崇高境界关键在于如何达到纵横捭阖、应付自如、宠辱不惊、炉火纯青的练达出世，这是一个极其漫长的历史过程，绝非是一朝一夕、一蹴而就所能及，而是需要几代人、甚至几十代人坚持不懈地为之努力奋斗。

对此，社会各界的认识和讨论可谓是众说纷纭，莫衷一是。不同部门、不同阶层、不同行业、不同企业都从各自视角提出了应对策略和具体措施。然而，事实上，WTO 规则主要是针对成员政府制定的，WTO 规则约束对象也主要是成员的政府行为。所以，入世首先是“政府先入世”。政府部门管理经济的职能首先要转变，换句话说，就是要以 WTO 规则为基础，减少政府对

企业的行政干预，建立起政府宏观调控经济的新体系，最终实现“有所为而有所不为”的政府治理经济的新境界。

早在 1776 年，亚当·斯密就在《国富论》中提出，政府不断增加国民财富的最好办法就是给经济活动以完全的自由，无须政府进行干预。著名的“看不见的手”的提法即源于此。在斯密的定位中，政府的角色就是“守夜人”。最近，美国的民意调查显示，克林顿政府颇受民众好评，其主要政绩就是：尽量减少对经济的干预。无独有偶，前不久美国出了一本叫做《改革政府》的书，这本书的副标题是“企业精神如何改革公营部门”，它的主题思想就是用企业家精神来克服官僚主义。作者提出了一个批判性的基本性见解：“政府必须为顾客服务，才能受到人们的欢迎。”要实现政府先入世，就是要求政府官员的思想观念先入世，尽早摆脱、摒弃长达数千年之久的浓厚的“官本位”观念的束缚，真正树立起“企业家本位”、“老百姓本位”的新观念，将政府管理经济的职能定位于为市场经济的运作和现代企业制度的建立提供公平而有效率的服务，为培养真正符合世界 500 强标准的有眼光、有胆识、有组织能力、精明强干、坚持不懈的企业家群体提供良好的外部成长环境。说到底，应对入世的能力和履行 WTO 的各项义务并能充分享受其他成员对我国开放市场的权利，归根结底取决于企业家群体的聪明才智和创新意识。20 世纪 80 年代美国经济处于低潮期，曾有一位经济学家感叹，如果有 50 位真正的企业家，就可以振兴美国经济。那么，中国有 100 位真正的企业家也就足以应对入世带来的挑战了。所以，与其说入世后最大的挑战是“狼来了”抑或“狐狸来了”，还不如说是，真正精通国际贸易、精通国际法、精通 WTO 工作语言的符合现代市场经济发展标准的企业家的短缺和稀少。所以，在中国这样一个拥有特殊历史、人文、社会背景的国度中，入世意义



不仅仅在于中国与符合国际规范的市场经济的全面接轨，还在于 WTO 毫不留情地向“官本位”亮出了黄牌。中国人世漫长而又艰辛的 15 年谈判不仅体现了计划经济与市场经济的冲突，同时更体现了“官本位”与“企业家本位”之间的激烈碰撞和冲突，这种碰撞和冲突终究将导致计划经济让位于市场经济、“官本位”让位于“企业家本位”。

我们欣喜地看到，入世四年来，在推进市场经济体制建立的过程中，我国政府及时地适应新形势，改变了对经济事务介入过深，干预过多的状态，抛弃了长期以来作为市场经济直接参与者的行为，实现政府职能定位的创新，使政府成为市场经济条件下，经济全球化背景下，建立在 WTO 规则基础上运作的现代政府。从“改善领导体制”写进党章总纲到“三个代表”重要思想写入宪法；从 2001 年“七一”讲话到中央政治局集体学习；从纪念邓小平诞辰 100 周年大会到十六届四中全会首次将“执政能力建设”作为全会核心议题；从“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”；从“科学的发展观”到“正确的政绩观”；从《党内监督条例》到《行政许可法》；从“审计风暴”到“问责制度”；从《政府采购法》到《公务员法》；从“新闻发言人制度”到“听证制度”；从“电子政务”到“保密制度调整”；从“计划”到“规划”；从“以人为本”到“和谐社会建设”；从“循环经济”到“绿色 GDP”；无不折射出新一届政府为政之道的嬗变——依法行政、民主监督；无不催生出新一届政府非同寻常的执政新理念——尊重民意、关注民生、体察民情；无不勾勒出新一届政府职能转变的新框架——经济调节、市场监管、社会管理和提供服务。

中国行政体制改革的实践证明，我国正把入世作为改革开放

新的起点，这个起点是正确的，也是高的。过去我们曾预测，人世将会给我国带来灾难性的后果，至少现在看来并没有发生。当然 WTO 不是万能的，人世更不是万事大吉，我国人世只有四年的时间，当前的乐观局面并不意味着对入世带来的挑战和冲击放松警惕。随着全球经济一体化和新的国际分工格局的形成，要充分理解、把握和利用入世带来的机遇，为我所用，其任重道还远。人世并不是终点，真正的人世之路不仅渐进、漫长，而且也将充满许多坎坷、艰辛。入世有助于我国经济增长和深化改革，是由多种因素作用的结果，其中最主要的因素是国人主动应对入世挑战和风险的能力与信心。面对入世，我们绝不能妄自菲薄，要以正常的心态和锐意进取的精神来正视入世带来的机遇和挑战。在前进的道路上，我们还要注意防范和反对三个认识上的误区，一是认为既已入世，是祸是福听之任之；二是盲目乐观，认为喜从天降；三是认为入世意味着我国经济制度和社会制度将与国际社会全面接轨。事实上，入世只是我国全面融入国际社会发展主流所迈开的第一步，入世充其量只是为我国经济贸易的发展提供了一个宽松环境，为我国经济制度与国际规范接轨提供了一个公正的发展平台，入世后，我们面临的任务是如何借助这个平台，把我国经济建设推向一个长期、稳定、健康、持续的发展轨道。为此，在现今，在未来，我们都需要潜心学习规则、研究规则、运用规则、主动出击、积极进取。我们坚信，作为重诺守信之邦，我国有能力、有信心按照既定时间表继续履行入世承诺，遵照 WTO 规则的标准，转变政府职能，规范市场秩序，建立公平竞争的国内统一市场的同时，积极参与经济全球化的发展，入世也必将对新世纪我国的改革开放和现代化建设产生重大而深远的影响。

然而，毕竟中国加入 WTO 才短短的四年时间，在 WTO 中

依然算得上是新成员，而就过去短短的四年，中国无论是参与 WTO 各项事务，还是作为一个成员履行入世承诺，多多少少带有一点“试水”的味道。虽然，在“试水”阶段，我们经历了从“局外”到“局内”的角色转换，经历了从“感性上的模糊”到“理性上的接受”的观念更新，也经历了“被动应对”到“主动面对”的行为方式转变。面对入世后的新形势，新环境，新任务，我们既触摸到了诸多的挑战性机遇，也探寻到了许多或是预见、或是未知的发展新空间。但是，相对于中国进入“后 WTO 过渡期”之后的未来道路，中国加入 WTO 四年来所体会到的“酸甜苦辣”，也只能算是刚刚开始。对于中国来说，要想在 WTO 中真正做到挥洒自如、处惊不乱、气定神闲，可能还需要一个漫长的“试水”过程，仍需要中国人继续韬光养晦、发奋图强；仍需要我们以全新的视野和心态来重新思考和认识入世后我国经济所发生的一系列的新变化，重新定位和把握入世的实际意义和作用，以便做出科学适当的决策。尤其是，在进入“后 WTO 过渡期”之后，面对日益严峻的能源和资源形势、生产安全形势、社会公共卫生形势以及农村经济发展形势；面对频繁发生的中外经济摩擦、不断攀高的外贸依存度、日益增多的宏观经济外部不确定风险（诸如，石油危机、金融危机、利率危机）；这就客观上需要我们的政府更多地去思考“可持续发展”，更多地去度量“经济发展的成本与代价”，更多地考虑“人本关怀”的力度和尺度。在这一过程，必然需要政府继续推进自身职能转变，改变行政理念和执政方式，进一步完善市场法规和健全宏观调控体系，不断充实基础设施和公共服务，维护公平有序的市场竞争秩序。

没有政治体制改革作保证，经济体制改革不可能成功。在笔者看来，与其说 WTO 给中国经济带来了更多的发展机遇，还不



如说 WTO 给中国行政体制改革带来了新的发展契机。但是，笔者却注意到，综观国内对“入世后政府改革”的研究成果，至少在以下几个方面是不全面的、不完善的，甚至是片面的。第一，对“政府职能”概念的理解存在偏差，国内大多数研究成果往往将“政府职能”仅局限于“经济职能”，似乎一提到“政府职能”就是“维护公平的市场竞争秩序”，其实，这种理解是狭义的。广义的政府职能还体现在文化、政治、外交、体育等各个方面。入世对中国政府职能的影响是不是对这些也有影响呢？答案自然是肯定的；第二，对“WTO 与中国政府改革”的理解片面性太强，其实，政府职能只是 WTO 对中国政府影响的一个重要方面，WTO 对中国政府行政其他方面的影响同样不能忽视，因此，国内研究只局限于政府职能未免太狭隘，笔者认为，有必要从广义的行政体制这一大视角来研究，更能反映出入世后中国政府改革走向，而目前国内专门就“WTO 与行政体制”进行系统的研究非常少；第三，对“WTO 与政府改革”的研究，一定要置于新的时代背景下，所庆幸的是，2002 年我国开始进行新一轮行政体制改革，显然，WTO 的影响将在这一轮行政体制改革中扮演非常重要的角色，因此，笔者认为，有关“入世对中国行政体制的影响”必须结合这一轮行政体制改革，否则很难体现“与时俱进”；第四，实际上，WTO 对中国行政体制影响非常深，不仅仅是诸如“阳光政府”、“透明政府”，从入世四年来的情况，中国在这方面已经取得了很大成就，然而，目前有关 WTO 与中国政府研究未能就这四年来中国所取得的成就加以评述。与市场经济体制改革一样，中国行政体制改革同样充满了艰巨和难度，而且注定在中国这样一个国家将要经历相当长的时间，建立与市场经济相符合的行政体制，这一时间跨度将一直伴随着建立中国市场经济体制在中国的最终完成。因此，在过去近

三年的时间里，笔者及时跟踪入世后中国行政体制的最新改革动态，不断思考“民主”、“法治”、“透明”等带有浓厚现代政府治理理念的概念，反复琢磨“大社会、强企业、小政府”等带有强烈市场经济色彩的社会阶层结构。毫无疑问，本书的问世是笔者长期跟踪研究和反复思索“WTO与行政体制改革”这一问题的理论成果，也是笔者这些年来对入世后中国行政体制改革研究成果的阶段总结。在这份总结答卷里，笔者意在奉献给读者以下五点粗浅认识和结论，以供诸位专家学者、有识之士评判和剖析。

第一，行政体制改革是一项异常复杂的系统工程，它涉及行政权力分配、行政运转机制、行政机构协调、行政职能转变、行政人事制度等，其中，行政职能转变是整个行政体制改革的前提和基础，但必须明确，职能转变绝非行政体制改革的全部，因此，中国政府改革应该是全面的制度创新，而不是仅仅局限于职能的转变。

第二，行政改革的动力往往来源于社会，呈现出由表及里、由浅入深的渐进性特点，是一个自然适应的过程，且改革必然伴随着利益的再分配，招致某些团体的反对和抵制。对于中国而言，我国改革属于“转轨性”的根本变革，改革更多的是一些人为创新的成分，改革的动力则主要源于政府本身，因而，我国的改革不仅遇到与西方政府行政改革相同的困难和阻力，而且还面临了一些特殊的问题。这些问题有的与改革的特殊性质密切联系，有的则是改革动态过程的必然产物，从而使我国行政体制改革表现出独有的特征。

第三，WTO并非是万能的，这不仅体现在WTO协议的文本条文里面，更体现在其对成员施加的影响上。WTO充其量仅是世界现代市场经济规则的“宪法典”而已，而且还只是一个充满了“理想主义色彩”的市场经济，完全按照WTO规则运作的

市场经济在现实世界中不仅现在不存在，永远也不会存在。这给我们的启示是：WTO 要求任何一个国家加入 WTO 后需要以 WTO 规则所代表的现代市场经济为目标进行改革，但绝对不是全盘按照 WTO 规则的要求去一一接轨对应，这不仅是不可可能、不现实的，更是毫无必要的。

第四，WTO 并非是行政体制改革的直接原因，即便没有 WTO 的存在，中国的行政体制仍然要改，仍然要变，WTO 对中国行政体制改革所能起到的作用仅是催化剂、兴奋剂和强心剂而已。过分强调 WTO 对我国行政体制改革的作用是错误和片面的，中国行政体制改革的直接原因是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑这两对矛盾相互作用、相互制约、相互促进的结果。因此，正确理解中国行政体制改革的关键是认识到，并非 WTO 才要求行政体制改革，我国建立成熟规范的现代市场经济体制才是要求我国行政体制进一步改革的最直接、最根本的原因。

第五，入世首先是政府先入世，但一定要明确这里的政府指中央政府，而非地方政府，因为在 WTO 的规则框架中，其约束的对象和范围仅是作为一级法人的中央政府，是一个国家最上层的宏观建筑，WTO 的所有规则不仅与微观经济世界没有直接关系，甚至与地方政府的直接关系也不大。WTO 之所以会在微观经济活动和地方政府中产生如此巨大影响的机理都是通过中央一级政府来传递和施加的，因此，对于地方政府不是直接对照 WTO 规则来改革，而是在国家中央政府的部署和要求下有计划、有步骤地进行，与国家的改革保持一致。

“不经历风雨怎能见彩虹”。行政体制改革的艰难之旅已促成有限政府在我国逐渐得到了实现，法治政府逐渐开始建设，政务信息逐渐得到了公开，政府权力越来越多中心化，政府决策也越

来越多地表现出对民主化的需要。有限政府、法治政府、多中心化的公共权力结构、越来越公开化的政务信息，可以说为未来中国进一步的经济改革乃至政治体制的完善积累和沉淀了一股不可忽视的力量。对于处于经济转型阶段的中国，WTO 对中国的意义超过了其对 WTO 的任何一个其他成员。在 WTO 的推动下，随着我国现代市场经济的全面建立和逐步走向规范成熟，我国行政体制改革的最终目标——行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效——必然会实现。

是为序。

陈泰铎

2005 年 11 月 1 日深夜

于北京惠园



目 录

“试水” WTO (代序)	1
第一章 行政体制改革内涵概述	1
第一节 行政体制含义	1
第二节 行政体制改革的基本构成要素	3
第三节 行政体制改革战略地位界定	9
第二章 我国行政体制改革的历史演变	16
第一节 我国行政体制改革的理论基础	16
第二节 我国行政体制改革的历程	25
第三节 我国行政体制改革的评述	32
第四节 我国行政体制改革的特征	34
第三章 WTO 与我国政府职能转变	39
第一节 政府职能转变内涵	39
第二节 WTO 规则与政府职能转变	45
第三节 我国入世承诺与政府职能转变	51

第四节	入世与我国政府职能定位	54
第五节	入世与我国政府职能转变的 途径选择	66
第四章	WTO 与新一轮行政体制改革	76
第一节	WTO 规则与我国行政体制改革	76
第二节	新一轮行政体制改革的背景分析	81
第三节	新一轮行政体制改革的主要内容	86
第四节	新一轮行政体制改革启动的 重大意义	102
第五章	WTO 与行政理念变革	106
第一节	行政理念内涵	106
第二节	行政理念现代化建设	114
第三节	WTO 与行政理念变革	120
第四节	行政理念变革实例分析	128
第六章	WTO 与行政法治建设	159
第一节	行政法治内涵	159
第二节	中国行政法治发展进程	172
第三节	WTO 与中国行政法治建设	181
第四节	WTO 与中国行政法治建设的路径 选择	193
第五节	行政法治建设实例分析	207

第七章 WTO 与行政公开制度	243
第一节 行政公开内涵	243
第二节 中国行政公开制度发展	256
第三节 WTO 透明度原则有关行政公开的 规定	279
第四节 WTO 与中国行政公开制度	304
第五节 行政公开制度实例分析	337
第八章 WTO 与行政运行机制	360
第一节 行政运行机制内涵	360
第二节 WTO 与行政运行机制改革	380
第三节 行政运行机制改革实例分析	409
主要参考文献	450
后 记	455

第一章 行政体制改革内涵概述

第一节 行政体制含义

何为行政体制？对此，人们至今尚未达成共识，但一个最通俗、最普遍的有关行政体制内涵的理解是指行政系统内部围绕权力的划分和运行所形成的一种制度化的关系模式，是行政责权划分、行政组织结构、行政管理制度与方式、行政运行机制的总和。

正确理解行政体制的含义，需全面把握好以下几个方面：第一，行政权力的划分和配置是行政体制的核心，任何行政体制的设计、建立与完善，首先着眼于行政权力的划分和配置，而行政权力的划分和配置是否科学、合理，也是判定行政体制是否优良的首要标准；第二，行政组织机构和行政管理制度是行政体制的外在表现形式。行政组织机构是行政权力的载体，各种行政管理制度是行政权力配置及运行过程中所形成的各种关系的制度化。因此，如果没有行政组织行使行政权力，以及在行使权力过程中缺乏有效的制度约束，行政体制也就无从谈起。第三，行政体制是政治体制的重要组成部分。行政体制与立法体制、司法体制共

