

论 WTO 与政府管理

主 编：殷增涛

副主编：李子诚

方精华

萧 斌

湖北人民出版社

论 WTO 与政府管理

主 编：殷增涛

副主编：李子诚

方精华

萧 斌

湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

论 WTO 与政府管理

殷增涛 主编

出版：
发行：湖北人民出版社

地址：武汉市解放大道新育村 33 号
邮编：430022

印刷：湖北省计划管理干部学院印刷厂
开本：850 毫米×1168 毫米 1/32
字数：264 千字
版次：2001 年 10 月第 1 版
印数：1—1000
书号：ISBN 7-216-03228-4 / F·583

经销：湖北省新华书店
印张：10.625
插页：4
印次：2001 年 10 月第 1 次印刷
定价：21.30 元

加入 WTO：政府职能重在 创建一个有效率的市场环境

（代序）

殷增涛

2000年11月，江泽民总书记在中央经济工作会议上指出：“加入世贸组织，标志着我国对外开放进入了一个新阶段，我们将在更大的范围内和更深的程度上参与经济全球化进程，总体上符合我国的根本利益和长远利益。这既是机遇，也是挑战。政府管理经济的方式、企业经营机制、经济运行规则和环境等，都需要进行深刻的变革。要扎扎实实做好加入世贸组织的准备工作。”今天，我们召开的这个“WTO与中国政府管理理论与实践研讨会”，就是一个准备工作，是从政府管理经济的职能与方式需要进行深刻变革的角度，对江主席讲话精神的响应和贯彻。为召开这个会，我们经过了近半年的准备，各位与会的专家、学者和政府有关实际工作部门的负责同志以及会议的组织者，都付出了辛勤劳动。对同志们以自己的学识与智慧为开好这次研讨会的努力和贡献，我代表研讨会的发起单位向大家致以诚挚的谢意。

加入 WTO 对中国的作用与影响是覆盖全社会的，也是十分深刻的。对 WTO 的全面影响我们应该作深入的分析 and 应对，以便保

持清醒的头脑。因此,要以江泽民同志“七一”讲话为指导,按照“三个代表”的要求,最大限度地利用 WTO 的正面积极作用,推进我国改革开放和社会主义现代化建设;同时,采取一切科学的行之有效的手段,把加入 WTO 可以预料和尚难预料的负面影响,缩小到最低限度,以利于有中国特色的社会主义事业顺利发展和国际共产主义的复兴。我们今天的论题只聚焦在 WTO 与政府职能的关系上,下面,仅就此谈两点个人的不成熟意见,祈望大家指正。

一、中国加入 WTO 的条件:社会主义市场经济体制初步建立

WTO 的宗旨在其框架“协定”中表述为:“在发展贸易和经济关系方面,应当按照提高生活水平、保证充分就业和大幅度稳步提高实际收入和有效需求,并扩大生产和交易以及服务等方面的观点,并为着持续发展目的而扩大对世界资源的充分利用,寻求对环境的保护和维持,并根据它们各自的需要和不同经济发展水平的情况,加强采取各种相应的措施”。这表明,WTO 是奠基于市场经济之上的,其全部运行规则(诸如公平、自由贸易原则,互惠互利原则,非歧视或国民待遇原则,统一性、可预见性和透明度原则,等等),是依据市场经济及其发展规律的要求而制订的。因此,只有实行市场经济体制并参与和接纳全球性资源市场配置的国家或地区,才能成为 WTO 这个世界“经济联合国”大家庭的成员。面对经济全球化与市场全球化的大趋势,WTO 一方面鼓励其成员深化经济体制改革,大力推进市场全球化进程;另一方面也鼓励以往奉行计划经济体制的国家实行以市场为导向的经济改革,以便参与和接纳全球性资源市场的配置,早日成为 WTO 的成员。中国加入 WTO 经历了 15 年漫长的历程。其中有 6 年的时间就是关于中国是否是市场经济国家的谈判。

1984 年,党的十二届三中全会作出了《关于经济体制改革的

决定》，正式提出要“正确发挥政府机构管理经济的职能”，“转变政府职能”。当时，转变职能的基本内容是简政放权，“实行政企职责分开”，把企业从“行政机构的附属物”地位中解放出来，变成市场主体，搞活企业。1992年，党的十四次全国代表大会进一步明确，“经济体制改革的目标，是在坚持公有制和按劳分配为主体、其他经济成分和分配方式为补充的基础上，建立和完善社会主义市场经济体制”，转变政府职能进入一个新的阶段。按照以市场为导向的改革要求，“十四大”把政府的职能规定为：“主要是统筹规划，掌握政策，信息引导，组织协调，提供服务和检查监督”。在加大企业改革力度的同时，又大刀阔斧地进行了财政、税收、金融、保险、商贸和科技等方面的体制改革，并着手资金、技术、劳动力和人才等生产要素市场的培育，以适应社会主义市场经济发展的要求。经过近20年改革开放和社会主义现代化建设的实践，我国已初步建立了社会主义市场经济体制。在经济生活中以市场机制作为物质资源配置的手段，其基础性作用已明显增强。1996年，世界银行发展报告评析，全部体制转轨国家市场化指数平均为4.4，中国达到5.5。我国国家计委依据世界通行的指标体系，在一份研究报告中估算，我国目前总体市场化程度已达到6.5。与此同时，以市场机制作为调动经营者和劳动者的主动性、积极性和创造性手段，已为全国上下各阶层人民群众所认同，并接受了它的巨大冲击，已在现实生活中表现出前所未有的活力，有效地促进了经济建设的发展。以上一系列改革探索和成果当然包含了转变政府职能的努力，这同WTO坚持和鼓励成员方市场化取向经济体制改革的基本要求是完全一致的，也为我们加入WTO并在今后运用全球化市场力量在国家之间实现资源的优化配置，打下了良好的基础。但是，我国经济的市场化运作，目前还只是在国情允许的条件下作了些探索性努力，其初步建立的市场经济体制还有待完善，各项市场的本土化规则离成型化与严格的法制化要求还差距甚大，许多方面

还没有同国际接轨。在这种情况下加入 WTO,我国政府管理经济的职能必然要面临新的、更加严峻的挑战。如何应对这种挑战,事关全局,是涉及到我国在“入世”之后如何复兴的民族大计、如何实现人民根本利益的大课题。

二、加入 WTO,政府职能的重点应摆在创造一个有效率的市场环境方面

WTO 的规则,旨在规范和约束成员的政府行为,消除或者限制各成员政府对跨国贸易的干预。入世,在一定意义上是“政府入世”,因入世受到挑战的,首当其冲是政府。为此,各级政府必须坚持从实际出发,正确认识和处理政府与企业、与市场、与社会的关系。加入 WTO 以后,又出现一个同国际社会(特别是涉外经济活动方面)的关系必须正确认识和处理的问题。

(一)正确认识 WTO 同成员国政府的关系,树立正确的人世观,充分发挥政府对入世的引导和推进作用

WTO 是一个独立于联合国的具有国际法人地位的永久性国际组织,其最大特点是通过其法律体系强调权利与义务的对等性。由于它的每一个协议、协定都是一个国际条件,都得到了全体成员方政府的认可和接受,所以其约束力遍及每一个缔约方。如果某一方不执行 WTO 的规则和规定,必将受到全体成员的贸易制裁与报复,而且这种约束性还因争端解决机制的建立而加强。因此,加入 WTO 对其成员方政府来说,它的首要职责就是树立正确的人世观,即树立遵守游戏规则、奉游戏规则至上的观念,牢牢地记住和把握权利与义务相统一的铁律。反映在政府的工作上:

其一,要对政府“角色”作战略性的调整与转变,在有所为有所不为的基础上明确政府自身职能的边界,并使其行为受到规范和约束,从根本上避免政府行为的主观性和随意性,防止政府“角色”的“错位”、“缺位”、“越位”。

其二,要普及 WTO 的有关专业知识,通过多种渠道培养适应 WTO 要求的专业人才(一般应是具有较高的外语水平、丰富的专业知识、精通各国法律规范与 WTO 的游戏规则的复合型人才),建立 WTO 的专门研究机构或专家咨询委员会,加强对 WTO 规则的研究,提高政府决策的科学化和民主化水平,推进制度创新,确保政府管理的有效性。

其三,要对 WTO 中的发展中国家成员进行研究与沟通,增强在 WTO 中的集体谈判力量,为我国加入世界组织后争取更多的利益空间。

其四,要加强对我国产业动态比较优势的研究,设计出比较合理的产业梯度开放政策,为我国融入世界经济大潮提供安全机制。

其五,要依据 20 世纪 90 年代以来跨国公司对华直接投资的新变化与新特点,有针对性地进行深入的研究,尽快建立和完善我国竞争政策体系,为我国各种经济主体建立公平公正的内外竞争环境。

其六,要全面清理现行的法律、法规和政策,凡违背 WTO 规则或与加入 WTO 所做承诺不相符的,都应进行修改和完善,以增强法律、法规的统一性。还要清理并大幅度减少政府行政性审批,增加政策的透明度和可预见性,健全法律监督机制。

(二)正确认识政府和企业的关系,重点做好改善投资“软环境”工作,围绕增强企业的国际竞争力转变政府职能

企业是指通过产品(包括商品和服务)的生产或经营来获取盈利的经济组织,它是构成一个国家经济基础的真正细胞,是真正的市场主体。在市场经济条件下,政府和企业的关系除了服务与被服务之外,还有引导、调控与被引导、被调控的关系。这种政府理念,现在的中国人都不陌生,也频繁地出现在各级政府的文件、报告中,但实际效果并不理想。究其原因,既有探索中不很成功的因素,也不能排除计划经济体制残余思想的某些影响。朱镕基总理

在近期召开的全国外资工作会议上提出：“各级政府不要将工作重点放在属于企业行为的招商引资工作上，而应该在改善投资软环境上下大功夫，包括整顿市场经济秩序，切实保护知识产权，维护经济法制等等方面。”依据总理的指示精神，结合实际工作中的切身体会，我们认为在正确处理政企关系上，当前政府职能运行的重点应该是：

要按照“十五大”关于社会主义基本经济制度的论断，即公有制为主体、多种所有制经济共同发展的论断要求，以放松或取消进入限制为重点，营造国内各类合法经济主体公平竞争的环境。WTO的基本原则之一是“非歧视性”，国民待遇应惠及国内各种所有制、各类行业的企业。但从中国目前的事实看，国有企业准入80多个领域，外资企业只能进入60多个，而国内非国有企业则只能进入约40个，这显然是带有某种歧视性的政策，必须立即采取有效措施改善各类企业的竞争环境。

要以国有大企业改制为重点，加快国有经济布局战略性调整的步伐。国有大企业的资产通常有几亿、十几亿、几十亿元，在实际工作中难以采取中小企业改制中使用的股份合作制、民间资本收购等方式。同时还由于不少国有大企业的全球分工程度高，国际市场竞争激烈，短期内很难找到合适的大投资者参与改制。在这种力不能及的境况面前，政府的作用就是在掌握信息的基础上，为企业牵线搭桥。或者采取与国际上处于行业领先地位的跨国公司合资合作，或者与国内具备条件的非国有大企业合资等方式，通过企业上市、“债转股”等一系列办法，推动国有大企业的改制。

抓紧对一批具有自然垄断和公用事业特点的行业进行改革、重组和规制。这些行业包括电信、电力、石油石化、铁路、民航等，大多数企业都曾采取政企合一的全国性大公司的管理模式，其市场竞争力严重不足。政府对它们的改革可以从两个方面进行，一方面引入竞争机制，引入新的经济主体，对原有的国有企业进行规

范的公司制改造,国有资本适度退出,实现真正意义上的政企分开;另一方面针对这些行业自然垄断的特性,要在价格、服务、企业准入和退出等方面,形成符合市场经济要求的有效的规则机制。

帮助企业提高技术改造与科技创新能力,为增强其国际竞争力创造发展空间。加入 WTO 之后,企业竞争的实质是国际竞争。在不存在贸易障碍的自由贸易条件下,谁能以相对于他国企业更高的生产力向国际市场提供符合市场需求的产品能力强,谁的国际竞争力就强。政企必须分开,但政府又必须帮助企业。为了增强企业的国际竞争力,政府可做的服务工作与技术性工作,大体有诸如协助企业从事全球信息收集和出口促销活动;主动做好进出口贸易的平衡和促进进出口多元化工作;通过各种渠道减少和缓解国际贸易摩擦,为企业的国际竞争争取较为宽松的环境;加快外贸立法,利用法律手段保护国内企业发展,促进进出口贸易;加强出口金融体系建设,为企业的产品出口提供政策性金融支持;形成有利于增强企业国际竞争力的制度环境等等。

加入 WTO 之后,政府还可以采用合乎国际惯例的法律手段,诸如“反倾销法”,“政府采购法”等等,加强对国内产业的保护(尤其要对那些短期内在国际市场上竞争能力较差的产业,实施特别保护)。在国际贸易中一旦发生了摩擦,政府不能袖手旁观,必须以积极的态度通过多种途径和手段,对国内产业(企业)实施保护与支持。

(三)正确认识政府和市场的关系,努力建造统一、开放、公平竞争的国内市场,充分发挥宏观调控与市场机制有机统一对经济发展的调节作用

市场以及与之相联的市场制度,是市场经济存在与发展的首要条件。在现代市场经济条件下,培育市场、引导市场、依法管理市场是政府经济职能的首要任务。这项任务的艰巨性和复杂性因入世在即更增加了它的迫切性。一般来说,加入 WTO,承诺大幅

度削减关税和约束非关税壁垒,实施市场准入原则等等,为推进全球范围内贸易自由化(包括货物贸易,服务贸易,知识产权的保护以及资本,技术等生产要素的自由流动在内)提供了法律保证,也为优化世界资源的配置奠定了基础。作为履行上述承诺的一个基本前提,就是我国必须有一个统一、开放、竞争、有序的国内大市场。显然,中国当前的市场及市场制度状况是不完全适应 WTO 要求的,这就要求政府充分发挥它对市场的作用:

当务之急是大力整治市场经济秩序,促进市场健康有序地运行。要打掉“诸侯经济”对市场的分割和破坏,诸如画地为牢,封锁市场(例如,不准原料输出或限制外地产品输入等等);互设关卡,强行征税费;滥用罚款等等,以扫清建造国内统一大市场的严重障碍。要坚决反对地方保护主义,严查重处假冒伪劣商品对市场的侵害,严禁坑害社会公众利益的黄、赌、毒商品的买卖和经营。要限制垄断,反对垄断,反对不正当竞争行为,依法维护市场公平竞争的秩序。

发挥政府的特殊组织功能,大力培育和完善的市场经济体系。市场体系是各类市场的总和。完善的市场经济体系是成熟的市场经济的基本标志。当前我国的市场体系是不完善的。商品市场发育较快,已经形成了一个商品种类齐全,各种层次并存的基本成熟并不断完善的子体系;但是各种生产要素市场诸如资本市场、劳动力市场、房地产市场、技术市场和信息市场等等,其发育相对滞后,在一定程度上严重地制约了我国现代市场经济的发展。各国现代市场经济发展实践证明,只有政府的积极组织作用,才能迅速改变这种相对滞后状态。

及时反映市场对立法的要求,加快司法体制改革,加强司法独立,为市场经济的有效运作提供及时、公正的司法服务。市场经济是法治经济,必须做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。加入 WTO 对法制提出了更高要求,一方面法制的本土化必须同国

际化接轨,另一方面司法实践必须高效、透明、廉洁、公正。在 20 多年的改革开放中,我国数以千计的经济立法与经济行政法规出台,有力地支持了社会主义市场经济发展,但还不完善。依据 WTO 的要求,当前应当尽快制定《反垄断法》、《反倾销法》、《反补贴法》和《保障措施法》等等,修订和完善《反不正当竞争法》、《证券法》、《票据法》、《消费者权益保护法》以及《公司法》、《中外合作经营企业法》、《中外合资经营企业法》、《外商独资企业法》等等与 WTO 规则不相符合的内容。对各级法院体制进行改革,加强司法独立,治理司法腐败,依照《法官法》选任优秀法官,改进审判程序,为市场提供及时、公正的司法服务。

克服市场竞争中虚假信息的危害,缩小具有盲目性、滞后性信息作用与影响的范围与程度。要用正确的财政政策、货币政策、产业政策、外贸政策和物价政策等等,对企业实施正确引导,把市场机制(主要是价格机制,竞争机制和供求机制)同宏观调控手段有机地结合起来,充分发挥政府对市场的引导作用。

(四)正确认识政府和社会的关系,充分发挥政府在保护生态环境,开发社会公共产品和加强社会保障体系建设方面的职能

当前,我国改革处于攻坚阶段,发展处于关键时期。随着国内市场进一步开放,国有企业改革不断深化和经济结构调整力度逐步加大,市场竞争将日趋激烈,下岗失业的压力会越来越大,各种社会矛盾也有加强和复杂化的趋势。因此,社会稳定问题不但成为我国加入 WTO 的前提,而且对改革与发展的成败也具有决定意义。保持社会稳定,促进改革、发展,便成了当前政府充分发挥职能作用的重要方面:

加强生态环境保护,促进社会经济的可持续发展,既是实践 WTO 宗旨的基本要求,也是中国政府当前要解决的一个迫切问题。市场竞争使得各个企业关注内部的经济效益,忽视甚至危害外部的社会效益,如“三废”毒害,环境污染,破坏历史文化建筑,大

量挤占公用绿地等等。为了制止和纠正这种现象,政府必须出台各种环保政策,并采取坚决措施保护人类的生存环境不遭破坏和污染。

积极提供和保障社会公共产品的生产,为满足广大人民日益增长的物质文化需求服务。不断提高国民收入与生活质量,不仅是 WTO 宗旨的要求,更是社会主义国家政府职能运作的根本目的。市场经济的一条基本规律即利润最大化原则带给现实生活的重大负面影响,就是企业的资金不会投向社会效益大、经济效益小的经济部门。因此,政府必须在市场竞争不足或产生负面影响的“部位”发挥弥补作用,要对基础设施和公用事业等部门进行直接投资,对这些领域的自然垄断部门或民营企业事业单位,依法进行严格的管理,不使它危害社会的公众利益。除物质的公共产品及其服务之外,还有诸如强化社会治安,及时供给维持社会稳定与发展的政策等等制度安排,也属于政府提供的公共产品与公共服务。

加强社会保障体系的建设,逐步完善我国的社会福利制度。按国际通行标准,社会福利制度由社会保障体系——社会救助体系——社会福利服务体系三大支撑体系所构成,是政府社会职能运作的一项主要内容。社会福利制度搞好了,既是社会动乱的最大减震器,也是社会安定的最好稳压器。现在的当务之急是要加速社会保障体系的建设,即建立一个比较健全的、覆盖全社会的、包括养老保险、失业保险和医疗保险等在内的社会保障体系,为社会主义市场经济的顺利发展编织一张社会安全网。实践证明,在当前形势下,这项工作如果不依靠政府的某些强制性措施,是很难推进的。唯其如此,所以政府的作用便凸显出来了。在作好这项工作的基础上,同时推进社会救助体系和社会福利服务体系的建设,以期逐步完善我国的社会福利制度建设。

(五)根据 WTO 基本原则要求,在转变政府职能的同时还要增强政府职能,全面提升政府的管理能力

20 多年来,转变政府职能的中心问题是改变政府对经济管理的方式,关键是政企分开。这个工作我们是有成绩的,但自我性的探索因素很强,不可估计太高。加入 WTO,将为我们进一步转变政府职能增添新的动力和压力,提供新的参照系,只要认真去做,我们是会达到一个新的境界的。目前的问题是随着经济全球化趋势的加强和国际贸易自由化的程度加深,我国政府职能中过去很多弱的甚至没有的,现在必须增强。这些增强的职能主要有:建立增强竞争出口的生产支持体系,支持开发与研制技术先进的产品,提高出口产品的竞争力;建立权威性服务贸易、对外开放协调机构,使各地区各行业间能有机一体,避免相互间的无序竞争;为保护动植物及保障生命、健康和保证安全、卫生,需要制定相关的检验、测试标准和认证制度;利用争端解决机制,为本国企业和外国企业提供服务等等。

全面提升政府管理能力的另一个重要问题,就是要按照国际人才标准和 WTO 要求,提高行政管理效率和管理人员素质,将精干、养廉、高效有机结合,逐步使政府机构成为全部社会组织中效率较高的组织形式之一。

(作者系中共武汉市委常委、市人民政府
副市长、武汉政治学会会长)

目 录

加入 WTO:政府职能重在创建一个有效率的 市场环境(代序)殷增涛	1
--	---

第一部分 WTO 与经济全球化

面对全球化:中国社会主义制度的创新	3
世界贸易组织协调重点与跨国公司对华直接投资战略的 新变化	12
“入世”:中国融入世界经济大潮的现实条件分析	30
WTO 争端解决机制的实践及问题研究	42
WTO 的争端解决机制在国际贸易中的意义	55

第二部分 WTO 与成员方政府管理

WTO 与政府关系初探	67
WTO 与我国政府管理的变革	73
WTO 对城市政府公共行政管理提出的挑战	80
对外开放新阶段与城市政府行为的转变	86
中国“入世”,政府先行	93

WTO 与我国政府的管理	98
--------------------	----

第三部分 WTO 与政府职能转变和体制创新

加入 WTO 与政府职能转变	105
转变政府职能,迎接“入世”挑战	112
面对 WTO:政府职能必须从“不适应”迅速“适应”	121
加大政府“入世”工作的调适力度	132
转变政府职能,迎接跨国购并	142
WTO 对政府体制的要求	150
“入世”:中国政府体制的第二次转型	156
加入 WTO,体制改革更为关键	163
从“入世”谈我国政府管理模式的重塑	169

第四部分 WTO 与地方政府管理的应对

深入研究 WTO 的游戏规则及其新变化、新特点	181
地方政府要积极做好应对入世的准备工作	189
中国加入世贸组织,政府应如何应对	196
加入 WTO 与我国金融法制建设	204
围绕增强企业国际竞争力转变政府职能	207
面对“入世”的商标发展战略	214
适应 WTO 要求,加大反腐败斗争的力度与深度	224
拓宽国际视野,积极推进公务员制度的创新	235
中国加入 WTO 与武汉大开放战略	244
加入 WTO:武汉市的应对策略	257
采取实际步骤,加紧“入世”准备	261
WTO 与武汉外经贸的发展	268

应对 WTO 的冲击:加强城市建管工作的措施	276
WTO 与武汉城市的公安工作	287
发挥外事工作优势,推动 WTO 对我市经济发展的 积极作用	294
入世后的武汉国内合作	303
附录:	
关于建立世界贸易组织的协定	314
附录表	325
马拉喀什建立世界贸易组织协议法律结构图	327
加入 WTO,政府必须先行 ——武汉“WTO 与政府管理理论与实践研讨会”综述 萧 斌	328
后 记	333