

# 第一章

## 加入 WTO 对地方政府 的挑战

加入 WTO 后，我国面临的国际竞争将更加激烈。这种竞争的外在表现是企业之间的竞争，但其本质上是政府管理方式、机制、职能与效率的竞争。瑞士国际管理学院每年公布的国家竞争力评估，将政府作为决定一国经济竞争力的基本因素之一，这一点已经成为各国政府的共识。政府是加入世界贸易组织的主体，既能享受权利，又要履行相应的义务。“人世”将使我国在世界贸易组织中得到的机遇与挑战并存。而抓住机遇，迎接挑战，趋利避害的关键之一是中央政府和地方政府职能的迅速转变。

随着我国市场经济的快速发展，世界市场的扩大，将推动我国对外贸易以及与贸易相关的产业和地区经济的快速发展。我国与世界经济发展的同步性加强，相互依靠的程度加深。与此同时，世界经济发展不均衡性的负面影响也会波及我国。如当世界经济出现衰退或

危机、世界市场萎缩时 我国经济增长速度也会下降。因此 中央政府和地方政府要创造条件 积极利用加入 WTO 带来的机遇；同时，要致力于建立有效的符合世贸组织规则的保护和监控措施 来防范和化解经济风险 维护我国国民经济和区域经济安全。

中国加入世界贸易组织以后 我国的对外开放和深化改革将进入一个崭新的时期。在对外开放方面，要从单边自主走向与世贸组织成员多边的相互开放；以自主政策导向为主的对外开放走向以世贸组织规则为基础的开放；从局部地区、部分产业的对外开放走向整体和全部行业的对外开放。这种开放是以世贸组织法律和组织为基础的整体的开放，是与世贸组织成员进行全面合作与竞争的对外开放。在深化改革方面，我国国内市场经济体制将与世贸组织成员的市场经济全面接轨，市场经济“看不见的手”的调节作用会得到加强；行业 and 地方的不正当保护将逐渐式微；地方政府的职能将由原来计划经济下的政府职能向市场经济体制下的政府职能转变。

## 一、地方政府职能转变现状及存在问题

一般而言 政府包括中央政府和地方政府 中央政府领导地方政府。中央政府通常会立足全局，高屋建瓴地站在更高的层次上，就宏观的经济、社会、政治问题进行战略性决策。而各级地方政府，处于国家机构的较基层位置，则是中央政府政策的执行者，并且针对地方的实际情况制定相应的政策，以提高地方的经济、社会发展水平。地方政府是国家机器的重要组成部分，它与民众有着直接、广泛、密切的联系，对国家的政治稳定、经济发展、社会安定起着举足轻重的作用，是国家机器正常运转的基础和保证。具体来说 地方政府的职能主要包括经济职能和社会职能。

## （一）地方政府的经济、社会职能

### 1. 地方政府的主要经济职能

地方经济属于中观经济。从宏观经济看，地方经济条件和经济调控手段不如全国经济齐备；地方经济总量分析包含的范围也小，是一种小范围的区域经济；从微观角度看，地方经济是地方行政区划内微观经济活动的总和。

地方经济处于宏观经济与微观经济的中间，是发展市场经济的中间环节。地方政府的经济社会职能与中央政府职能既有联系又有区别。

#### （1）承接中央政府的宏观调控职能。

地方政府作为中央政府的从属机构，首先负有贯彻、执行中央政府政策的任务。作为中央政府政策的执行机构，地方政府直接承接了其一部分宏观调控的职能。

其次，地方政府还要针对地方的具体情况，研究具体问题，依靠地方政府的宏观调控手段，影响地方经济。这些手段主要包括：第一，直接限制手段。如，对某些重度污染的工业的布局 and 规模进行直接的限制。第二，政府财政投资。即地方政府为了扶持某一产业的发展而采取的直接投资的手段，它一般分为基础设施投资和投资兴建国有企业。第三，间接诱导手段。这是地方政府以经济杠杆进行经济调控管理的手段，包括地方政府采购、财政担保贷款等。第四，信息诱导手段。这是地方政府以信息传递来引导产业布局合理化的手段。比如，地方政府提供地方经济发展的前景方向、地区基础设施、社会发展的远景规划等等方面的信息。

地方政府依靠以上种种手段来调控地方宏观经济的运行，力求同时实现增长、效率和稳定等基本经济政策目标，使地方经济高速

健康发展。

### (2) 建立和规范市场秩序。

现代市场经济是一种法制经济，它要求以各种法律、规则来规范和调整市场主体之间的经济关系和经济行为。一旦这些要求得不到满足，就会出现市场经济秩序的混乱，资源难以得到优化配置。比如，一些地方存在的制假、售假问题，出现了欺行霸市等现象，严重地干扰了市场秩序。因此，作为基层的地方政府还面临着建立和规范市场经济秩序的任务。

### (3) 制定地区经济发展战略规划。

经济发展战略规划关系到经济的长远发展，其重要性不言而喻。世界各国都很重视本国经济战略规划的制定，比如我国的“五年计划”和“十年远景规划”，日本的“国土开发计划”，都是中远期的战略规划。一般来说，中央政府制定的战略规划往往是站在全国的角度，就宏观经济进行宏观展望，它是地方经济战略规划的依据和基点。而地方政府制定地方经济发展的战略规划，则是根据社会分工，特别是区域分工和市场经济的要求，集中人力、物力、财力，加速发展本地的优势产业，提高地方的劳动生产率，实现资源的优化配置，使地方经济协调发展，并且与全国性的战略规划保持一致。

但是，不同的地方经济面临着不同的自然条件、区位条件、技术条件和人文条件，拥有着不同的地方优势。按照地域分工学说，加快地区经济发展的关键是发挥自己的优势 扬长避短。

## 2. 地方政府的主要社会职能

自政府产生以来，社会职能就是政府职能中最重要的职能。地方政府承担的社会职能主要包括以下三个方面。

### (1) 为本地区提供公共产品和服务。

人类社会需要各种各样的商品和服务，例如，衣食住行的需要，人身安全的需要，文化、教育和卫生保健的需要等。这些产品和服务是由不同的部门提供的。个人需要，如生活用品，可以通过个别的厂商来生产；而有的需要则由于是社会性的共同需要，如国防和社会安全等，就不是一般厂商愿意和能够提供的。

公共产品由于其本身的特性，即效用的不可分割性、消费的非排他性和非竞争性，因此公共产品只能由政府或政府委托的部门来提供。而涉及具体的公共产品由中央政府还是由地方政府提供，还要考虑这一产品的外在性、规模经济以及涉及范围的大小。

中央政府和地方政府在公共产品供给方面的分工，在世界各国不尽相同。但一般来说，以下公共产品一般由地方政府提供：地方性交通、通讯设施、义务教育、城市公共服务系统和地方性的卫生、保健、文化娱乐设施等。

### (2) 实施就业政策，提高社会保障。

实施就业政策，努力提高辖区内的就业水平；加强社会保障，提高人民生活水平是地方政府的重要的社会职能之一。

把扩大就业作为社会经济发展目标，在当前具有特别重要的地位，它在促进区域经济增长、改善人民生活、保障地方社会稳定上意义重大。因此，需要把扩大就业摆到优先位置，进一步优化经济结构，尽最大可能扩大就业规模，控制失业率。化解当前的就业矛盾，特别是要解决好已经非常突出的总量和结构性矛盾、区域性问题、弱势群体难点。通过多种手段并用，各种政策组合，以求提高就业率，保证我国社会的整体稳定。

### (3) 保护区域生态环境，实现可持续发展。

可持续发展是一种新的发展观，它主张保持经济、社会、人口、生态环境的相互协调的发展思路，强调了要当代人和子孙后代

利益的一致性。其主要目标是保持社会具有长期的连续的发展能力。

可持续发展是全人类面对的一件大事 无论是中央政府还是地方政府都应该努力推进这一进程。

## （二）地方政府职能转变的现状

在高度集中的计划经济体制下，政府是“万能的上帝”，其触角延伸到整个国家或者辖区内经济、社会、文化等等各个领域。

正是由于我国改革的起点是高度集中的计划经济，我国走的是一条自上而下的渐进式改革道路。从一定意义上讲，政治体制改革决定着整个改革的进程。

政治体制改革的一个重要内容就是政府职能转变。近年来，我国地方政府职能发生了多方面的积极变化。通过深化改革，基本形成了计划、金融、财政相互制约的调控机制；在培育、规范、监管市场体系方面取得一定进展；地方政企分开效果显著，政府各部门解除了与所办经济实体和直属企业的行政隶属关系，不再直接管理企业；在管理涉外经济方面逐步向国际惯例靠拢；在促进经济和社会协调发展的职能有所加强；地方政府的自身改革取得一定进展，确立了依法行政的基本方略，提出建立廉洁、勤政、务实、高效政府的目标并努力付诸实施；政府机构改革逐步深入，精简机构、职责权限进一步明确 政治民主化不断向前推进。

具体说来，各级地方政府在中央政府的统一部署下，围绕转变职能、精简机构、提高效率三个方面进行了政府机构改革。其中转变职能是地方政府改革的中心任务。首先，根据政企分开的原则，由中央到地方各级政府逐步放权给企业，转变自身职能，即弱化微观管理，加强宏观调控，在深化企业改革和搞活国有资产上狠下功

夫；其次，把原来属于市场的职能逐渐地返还给市场，同时加强了对市场体系的培育和管理。这样做，在一定程度上调整了政府“错位”强化了社会管理、基础建设服务方面的职能。

围绕着政府职能转变，以提高效率为目的，地方政府在机构设置方面也做了相当大的调整。

在我国计划经济的体制下，形成了经济利益的条块分割。每个“条条”都想扩大自身的实力，一个办法就是扩充自己的机构，这是机构精简而复增的内在原因之一。据统计，20世纪80年代初期，县级政府的机构有46个，包括党委部门6个，直属机构4个；政府工作部门29个，还有人大、政协、法院和检察院4个部门机构。而到了90年代中后期，这一数字上升到了82个。这还是仅仅从机构数量上来考察的，除此以外，在机构档次和人员编制方面都存在不同程度的膨胀现象。

诚然，人员和机构的扩充在一定程度上也会提高办事能力。但是，总的来说这种正效应远远小于其弊端。它不仅增加了地方的财政负担，而且降低了地方政府的办事效率，增加了申办、审批程序的时间和成本。

针对这一情况，我国先后进行了数次改革。1982~1984年，进行了自建国以来首次政府机构改革，这次改革调整精干了领导班子，实行了领导干部的“四化”，在废除实际存在的领导职务的终身制方面也取得了显著的成效。同时，这次改革也初步规范了机构设置和人员编制，对各级地方政府机构设置和人员编制在数量上给予了明确的数额规定。

1993~1995年，我国再次进行了全面的行政管理体制和机构改革，围绕建立社会主义市场经济体制的目标，按照政企分开和精简、统一、效能的原则，在转变职能、理顺关系、精兵简政、提高

效率方面，进行了有益的探索，取得了积极的成效。此外，在这次机构精简和职能转变中，先后出台了如下几项法规：1993年党的十四届二中全会审议通过的《关于党政机构改革的方案》、1995年中央下发的《关于地方各级人大机构的改革的意见》和《关于地方各级政协机构改革的意见》以及后来的地方法院、检察院机构改革的方案。这一系列方案为我国政府机构改革、职能转变的法制化奠定了基础。

与建国以来其他机构改革相比较，1998年开始的机构改革无论从其规模，还是从其影响看，都是最引人注目的一次。这次始于国务院，继而是地方政府的机构改革，实际上是在我国的政府管理体制面临严重挑战的背景下启动的，是我国经济初步市场化条件下的改革。它具有与经济增长方式的转变一致、力度大、职能有重大转变等许多新的特点。它着重解决了政府职能的根本转变、编制法制化、大幅度精简人员等问题。

效率问题与机构的改革是紧密相连的。通过地方政府改革，使得各级部门的职责分明，机构设置和人员编制科学化，决策程序得以明确，行为得以规范，地方法规得以健全，地方政府的办事效率也随之有了明显的提高。

### （三）地方政府职能转变中存在的问题

#### 1. 地方政府对于企业的行政干预过多

纵向地看，应该说地方政府职能转变取得了很大的成绩，比如取消了政府定价机制，实现了计划经济向市场经济转轨的质的飞跃。但是横向地看，与其他一些成熟的市场经济国家相比，我国的政府尤其是地方政府对企业的行政干预仍然过多。

计划经济时期形成的、经济转轨时期又有某种扩展的行政审批

制依然广泛存在，特别是在企业设立、领导人任免、投资、外贸等领域的行政审批亟待清理、削减。在推进国有企业改革的过程中，某些政策的实施又产生了强化行政审批和个案处理的副作用。在国有企业股份制改造、股票发行以及兼并收购等资产重组活动中，一些部门和地方政府往往出于部门利益、地方利益甚至长官意志，对企业进行不适当的行政干预。例如，强行要求效益好的企业在投资、担保贷款、资产重组等方面照顾劣势企业，甚至向企业摊派政府的行政性支出。《经济时刊》2002年第一期上刊登了这样一件事：不久前，深圳政府在清理行政审批制度时发现，一个三星级宾馆竟然需要办理160个各种证件，宾馆每年为此要支付21万元“审批费用”并且专门安排两个员工负责此事。深圳是我国改革开放最早，以新型的模式发展起来的特区城市，行政审批制度尚且如此，别的行政干预方式和别的情况可见一斑。

此外，地方政府对非公有经济的限制依然过多，公平竞争环境尚未形成。政府的公共管理职能和国有资产所有者职能混淆不清的状况没有根本改变。如何构建新型的国有资产管理运营体系，仍然是今后要研究的重大课题。

过度的行政干预增加了企业不必要的负担，制约了企业的创新活力，给企业的正常运作制造了许多人为的关卡，对于地方经济的发展起了阻碍作用。

## 2. 投融资管理体制失范

地方政府的投融资体系的核心是根据地方政府的基本职能，组织公共产品和服务的供给，然而我国地方政府的投融资体系却偏离了这一核心。地方政府的投融资体制失范主要体现为，存在着政府以直接干预微观投融资活动达到宏观调控目标的倾向，其结果往往达不到宏观调控的预期目的，同时又强化了政府对投融资活动的不

正常的干预。

我国的改革开放过程中，不少部门和地方政府仍然过多地承担着融资主体的职能，花费大量精力争资金、争项目。比如，地方政府曾经一度主要依靠优惠政策进行区域融资。随着改革的进一步深化，这一手段的弊端就越来越明显了。但是，事实上我国的很多地方政府仍然靠这一手段来融资，而且相互“竞争”，不断加码，从而出现了所谓的“超国民待遇”的情况。“超国民待遇”这种融资手段在一定程度上牺牲了地方利益，从整体的角度和长远的角度看，是不利于地方经济和国民经济的发展。

在投资问题上，同样存在着盲目的现象。投资决策依赖于行政机关的层层审批，不按科学的、严谨的、市场化的投资决策程序办事，缺乏严格的投资风险责任机制，屡屡造成重大的投资失误。其表现之一是有些地方不顾自身条件，纷纷上马“高技术”项目，从而导致了地区产业的趋同问题，不利于区域经济的合理分工协作。此外，一些地方的投资虽然围绕着地方政府的基本职能，搞基础设施建设，但其中有的地方出现了“树政绩”的现象，即过分注重表面形象。比如，江苏省某市在城市规划时，不切实际，设计的城市广场规模过大，甚至试图大过天安门广场，而结果由于难于维护，最终濒临“凋零”。

### 3. 市场秩序监管不力

在社会主义市场经济条件下，政府管理经济的重要职能是监管市场运行，维护市场秩序，为经济发展创造良好的市场环境。

有些地方政府的职能部门面对新形势、新任务，还没有实现观念转变和职能到位，即没能彻底摆脱计划经济体制下形成的思想观念和工作方式，没能从主要依靠行政手段管理市场转到依法监管市场上来。

我国地方政府对市场秩序监管不力，主要表现为：一是规范市场秩序的法律法规仍不健全。二是执法不严，管理松懈，致使已有的法律、规章和制度形同虚设。三是地方保护主义盛行。有些地方政府部门在整顿市场秩序中避重就轻，甚至还在以各种名义强化地方保护，阻碍了全国统一市场的形成。这导致了市场秩序比较混乱。比如，有些违法犯罪分子顶风作案，强买强卖；有的地方制假售假活动仍很猖獗；不少被关闭的“五小”企业和无证经营企业还在生产经营，并引发了一些严重的重大安全事故；同时暴力抗拒执法案件增加，一些不法之徒公然伤害市场执法人员等等。这些情况都说明，整顿和规范市场秩序的工作，任重而道远。

#### 4. 中央与地方的责权利关系模糊

我国的改革走的是一条渐进式改革的道路，并且为了改革的顺利进行，也为了激励下级政府的创新，中央政府不断地放权给地方。

在这种情况下，各级地方政府拥有了比以前更多的权力，同时也引起了利益上的变化。在拥有自身利益的同时，也生成了各种非正规的经济利益集团。与多层次的非正规的利益集团相比，中央政府对宏观经济的有效统一的管理在弱化，控制力、调控手段明显不足。在经济上中央对地方的依赖不断加强，而地方出于地方利益的考虑而形成的各种形式的地方保护主义壁垒，中央政府往往束手无策，力不从心。

当前比较突出的问题有：一是国家财权财力在中央和地方间的分配关系尚不合理。中央财政可支配的财力明显低于国外平均水平。一些地方挪用工资和养老金搞建设，把欠账留给中央和省级政府，不利于中央政府实施有效的宏观经济调控，也不利于通过转移支付手段帮助欠发达地区的经济社会发展。同时，国家税收立法权

过于集中于中央，税权划分缺乏稳定的法制基础，难免导致地方政府变通国家税法、越权减免税和滥用收费权。二是在分权过程中，中央政府放给企业的一些自主权，往往被地方政府截留。地方政府在政企分开上的改革力度要弱于中央政府。三是还没有确立市场经济中“分权优先、集权居后”的观念。经济体制改革的方案以及国家制定的优惠政策，大多按行政层次、行政区划进行试点再逐步推广，或者限制在一定行政区划的范围内实施。这样就增加了中央与地方关系的复杂性。而中央政府对不同地区实行差别性优惠政策，也不利于加强区域经济联系和促进区域协调发展。<sup>①</sup>

### 5. 地方政府的公共职能弱化

我国政府的公共职能问题，直接缘自 1998 年中央政府提出的三大政府职能转变问题，即宏观调控、社会管理和公共服务。从实践的情况看，在我国，由于存在长期封建文化传统、计划经济体制、政府主导型经济增长战略等影响，“政府中心论”的价值理念是比较根深蒂固的，它最突出的表现就是政府的公共职能弱化。

有些地方政府部门在制定规划、方案和法规时，或在处理一般政务过程中，往往受到地方、本部门或所管辖的行业利益的局限，对本身的公共职能关注不够，甚至做出违背社会公共利益和法定程序的行政决策。随着市场化改革向垄断性行业的逐步深入，相关领域的部门利益、行业利益与社会公共利益的矛盾正日益突出并受到社会普遍关注。由于对微观经济活动设置了过多的行政审批事项，难以消除体制性腐败，这种情况在一些地方和部门甚至发展到愈来愈严重的程度。

<sup>①</sup> “经济全球化与政府作用”课题组：《人世：政府改革更加紧迫》，载《经济参考报》2001年6月27日。

一方面，地方政府过多地干预企业人事安排和内部管理，过多地参与直接生产经营活动，不适当地和企业一起争上市、争投资项目等，使地方政府的职能在一定程度上超越或代替了企业和市场的职能。另一方面，应当由政府承担的职能反而没有完成。如，应由各级地方政府提供的公共交通、水电气供应、公共性文体卫生服务等城市公用事业服务，这些“公共产品”仍然短缺，不能满足企业和个人的需要；经济立法不完备，竞争机制没能建立起来；信用体系和交易秩序不健全，没有形成具有“自动稳定器”功能的市场运行和调节机制。

因此，首先应在观念上确立政府公共服务的职能，这是提高政府公共服务能力的前提条件。直接为公民及公民团体服务，建立政府的社会支持、社会帮助、社会救援的组织体制和制度规定，是我国地方政府公共职能的主要考量标准。

#### 6. 依法行政缺乏统一性，政务透明度低

这也是改革不彻底留下的弊病之一。它表现为：一是经济体制改革进程与立法进程不协调，影响执法效果。至今，我国在有关市场主体、市场行为和宏观调控的法律法规建设方面已经颇有成绩，但是由于经济体制转轨和政府职能转变还不到位，执法效果不佳。二是存在有法不依、执法不严甚至违法不究的现象，严重损害了司法独立和司法公正。三是一些部门和地方政府的有些法规、规章和内部文件与国家法律存在矛盾。地方政府从地方利益集团的经济利益出发，制定了不少规章制度，这些规章包括根据自身利益出发制定的审批制度、许可制度、收费规定和其他强制性措施。在行政执法实践中，出现了内部文件的权威大于部门法规、部门法规的权威大于国家法律的现象。一些部门和地方政府在处理政务时，往往先依据本地内部文件和法规，然后才考虑中央政府的法规、部门规章

和国家法律。更有甚者，一些地方法院在审理案件时，不是以国家法律法规为依据，而是以内部文件甚或长官意志作为判决依据。这种不正常的行政执法和司法实践与“暗箱操作”有很大关联，其产生的直接后果就是办事效率的下降和腐败现象的滋长。这样，我国的依法行政的“法”缺乏统一性，依法行政的“政”缺乏透明度，依法行政的推行也就面临重重阻力。

## 二、WTO 法律框架对地方政府管理方式的影响

WTO 是 World Trade Organization 的英文缩写，中文全名是世界贸易组织。它是随着世界贸易的发展而提出建立的，和世界货币基金组织、世界银行并称世界经济的三大支柱。

WTO 为其各成员方提供了自由贸易的平台，而这一平台就是一系列的法律条文。WTO 这些协议条文的对象主要是政府，包括中央政府和地方政府。据统计，在 WTO 的 23 个协议、492 页纸里，只有两项涉及企业，其余的均和政府有关。因而，加入 WTO 受冲击最大的是政府而非企业。

WTO 基本原则以及协定是建立在市场经济为导向的基础上，其目标就是通过贸易自由化，促进全球的经济贸易增长。这就要求政府按市场规律办事。我国政府加入 WTO 则表明政府承诺接受其规则，按国际惯例办事。WTO 法律体系框架中，规范各成员方政府行政职能的主要原则包括：非歧视贸易原则；自由贸易原则；透明可预见性原则；公平竞争原则；激励发展与改革原则等。

既然 WTO 在一定程度上来说就是一系列的游戏规则，因此，加入 WTO 后，我国政府的首要任务就是认识这些游戏规则，并且

理清自己的规则。

中央政府的规范化、国际化的程度都远远大于地方政府。相比之下，地方政府在这方面存在着一定的差距。所以，地方政府在加入 WTO 后面临的首要的问题，就是地方法规、政策的清理和修订工作，以及重建地方政府运行机制和培育各种协调机制。

### （一）要求修改或废止违反 WTO 规则的一切地方性法规、规章和其他政策措施

WTO 的体系是一个以法律规则为基础的体系。而我国有着长期的人治历史，官本位思想顽固，人们的法制思想淡薄。随着改革进程的推进，法制的推行也取得了很大的成就，尤其是党的十四大提出“依法治国”以来，法制建设更是取得了很大的进展。据统计，截至 1999 年 6 月底，全国人大及其常委会共制定法律和有关法律问题的决定 356 件，国务院制定行政法规 830 件，有关地方人大及其常委会依法制定地方性法规 4000 余件，国务院各部门和地方人民政府依法制定规章约 3 万多件。这些法律、法规和规章的大部分涵盖了政治、经济、文化以及社会生活各个领域。

但是在这一过程中，各地方政府出于地方利益的考虑，制定了相当多的地方性的法规，而且下发了相当数量的红头文件。这些法规大多从地方利益出发，还有相当一部分从地方政府的财政利益出发，为设置地方壁垒创造了条件。在加入 WTO 之际，对地方性法规进行一次彻底的清理无疑是必须而且是明智的。

加入 WTO 后，规制政府行为的行政法体系将进一步发展，比如我国正在制定的《行政许可法》、《政府采购法》、《行政强制法》以及即将制定统一的《行政程序法》。其中，《行政许可法》是对行政管理经济活动的革命性的改革，将大幅度降低政府管制的程

度。政府管理经济的方法之一，是由当事人申请政府予以同意或许可而从事某种活动，但什么条件下政府可以设置某种许可、不能设置某种许可和怎样实施许可，缺乏统一的规范。《行政许可法》对许可设置的条件、原则和程序做出统一规定，将使行政审批大大减少，这对于推进经济活动的市场化，减少政府干预，具有革命性的意义。

目前的地方性法规与 WTO 的法律框架体系相比较 主要存在以下两个方面的不适应之处：

其一 现有条文中与 WTO 规则相悖的内容还广泛存在。相当多的地方 都存在着地方性法规文件与 WTO 法律框架相悖的情况。

目前我国还有数十个重要的法律法规要修改，如在对外经济贸易法律体系方面，反倾销、反补贴条例的修改和保障措施条例的制定均未完成 还有约 220 个部门规章以及大量的地方性法规和规章与 WTO 规则要求有冲突，有待清理。有些地方制定的一些行政法规，带有明显的保护地方利益、部门利益和垄断利益的特征，直接导致市场分割、区域性垄断和不公平竞争。比如，上海市尚有不少条文涉及诸如出口限制、强制性国产化要求、外销比例要求、外汇平衡要求，以及政府补贴、超国民待遇等等，这些与 WTO 的基本原则是明显相违背的。

其二，地方性法规不完善，尚存在许多空白之处。比如在贸易服务领域方面的立法，即使在上海也属于空白领域。上海作为中国对外开放的最早的地区之一，也是开放性最高、国际化程度最高的地区之一，情况尚且难以令人满意，可见，我国的地方性法规的确存在着滞后的现象。

为了真正地与国际接轨，在加入 WTO 后的较短的时间内 对于地方性政策法规进行一次彻底的清理是十分必要的。

关于清理工作有两个值得注意的方面：首先，要加强对 WTO 法规的研究，尤其是各级地方政府要弄懂 WTO 的规则。WTO 不同于联合国，它只有三种通用语言，而且并不包括汉语。这样，对于 WTO 规则就需要分部分、分地区进行细致地研究。其次，要抓住清理审查的重点。针对适应 WTO 法律规则组织清理、修改地方性法规、地方政府规章应当把清理的重点放在与 WTO 的基本法律原则的一致性方面，如国民待遇原则、透明度原则等，对于属于重大行政管理体制、政策的清理，应该及时向上级政府及其管理部门请示。此外，在清理和修改的同时，要充分考虑到新旧管理体制的制度、政策的衔接，以保证地方政府行政管理工作的顺利进行。

## （二）要求积极进行制度准备，主动建立与 WTO 规则相适应的地方政府运行机制

WTO 法律体系框架具有国际条约的性质，其规范对象是各成员方政府。成员方政府的行为必须受 WTO 法律体系的约束，成员方政府负有义务，在其制定经济贸易政策、实施市场管制行为、构建国内经济体制和法律制度等，只要涉及国际贸易，均不得与该框架中确立的原则和规则相抵触。否则，受损害成员方便极有可能启动 WTO 争端解决机制，最终导致违规成员方受到相应制裁。这使得各成员方政府不得不根据该框架的要求重新审视自己的运行机制。

国际规则中最重要的一点就是法制原则和以规则为中心，而我国地方政府的管理方式在采取行政行为之前一般是等待领导批示，这种权利运作方式不仅削弱了市场主体的公平性，而且容易滋生腐败，最终导致经济运行的低效率。

从当今的大多数发达国家看，现代市场经济条件下的政府运行机制包括很多内容，而最主要的是依法行政和政务透明两个方面。