

WTO 与政府规制

—适应 WTO 要求的中国政府规制改革模式探索

WTO & Regulation
-Research on the Model of China's Regulatory
Reform consistent with WTO requirements

徐京悦著

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

WTO 与政府规制——适应 WTO 要求的中国政府规制改革模式探索/徐京悦著. —长春: 吉林大学出版社, 2005.5

ISBN 7-5601-3235-9

I.W… II.徐… III.国家行政机关-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 046834 号

WTO 与政府规制

适应 WTO 要求的中国政府

徐京悦 著

责任编辑、责任校对: 邵宇彤

封面设计: 马继东

吉林大学出版社出版
(长春市明德路 421 号)

吉林大学出版社发行
吉林省金山印刷有限责任公司印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32

2005 年 5 月第 1 版

印张: 8.625

2005 年 5 月第 1 次印刷

字数: 220 千字

ISBN 7-5601-3235-9

定价: 19.00 元

序

邓荣霖

中国已经是 WTO 中举足轻重的成员之一。由于 WTO 的 23 个协议中的 21 个都是对政府的要求，因此，可以说入世是“政府的入世”，是对政府管理经济职能的全方位的要求。加入 WTO 以来，中国一直在积极履行承诺，修订了 2500 多条的法律法规，取缔了 800 多条与 WTO 要求不一的法规。态度是积极的，成果是卓越的。但是，由于中国政府改革是一项长期而艰巨的任务，在加入 WTO 三年后的今天，为了实现全面建设小康社会的目标，适应经济全球化和加入 WTO 的新形势，中国政府改革的任务非常艰巨，不应该只是被动地修订法规，而是需要从全局性、长期性和战略的高度来进行规划和全面的推进。

摆在读者面前的就是适应上述需要，着眼于解决中国政府改革的战略规划问题，而在理论和实践双方面进行了深入研究的一部著作。它是在作者博士论文的基础上修改完成的一部新著。我作为她的博士导师，深知她在论文写作过程中付出的艰辛。由于选择了这样一个前期研究相对较少，研究跨度相对较大，因此难度也较大的选题，她付出的努力是可想而知的。为了完成这项研究，她不仅研读了大量的国内外著作和资料，而且进行了专门的实证性的调查和研究。因此，可以说这是作者理论联系实际，潜心研究的成果。这部著作从规制经济学的角度入手，为中国政府改革提供了新的研究视角。由于规制经济学主要研究政府行政机构对于企业的直接干预和控制，因此，它主要研究的是政府对企业的规制改革问题，即政府规制体制改

革，不包括政府对经济的宏观调控等内容。在这部著作中，作者以规制经济学为理论指导，在系统研读 WTO 协议和中国 WTO 加盟承诺以及实证调查的基础上，借鉴国际规制改革经验，比较全面系统地分析了中国现行规制体制的问题，并提出了全局性的规制改革战略规划，为中国政府规制改革提供了有价值的建议，既有理论意义，又有实践价值。因此，在该书出版之际，我特向广大读者推荐这部著作。

这部著作的特色主要体现在以下几个方面：

第一，把规制经济学理论运用到政府改革的研究之中，为政府改革提供了理论的指导。政府改革是一项涉及面广，错综复杂的活动。作者独辟蹊径，从规制经济学的角度对于政府改革中的一部分-政府对企业的直接管理，即政府规制展开研究，用理论指导改革实践，研究深入，有新意。

第二，以 WTO 规则为“范本”探索中国政府规制改革方向。作为 WTO 的成员国，中国有义务履行 WTO 的要求。另一方面，利用 WTO 成熟的规则体系，有助于中国建立规范、系统的经济体制，解决经济体制改革中的深层次矛盾，加速中国市场经济体制的建立和完善。因此，作者用比较研究的方法来分析差距和问题，探索改革方向的研究方法有实践价值。

第三，用实证研究，以点带面，深入研究中国现行规制体制中存在的问题。作者通过对代表性行业进行调查研究，对该行业的政府规制现状、效果及存在的问题等进行了深入的研究。由于中国各行业的政府规制都脱胎于原有的计划经济体制，具有很多共性。因此，有助于从总体上把握现行规制体制的问题。

第四，从全局性和整体性的角度对中国的规制改革问题进行了战略规划，提出了很多有价值的新观点和新思路。

作者在掌握中国现行规制体制的现状及特殊性的基础上，充分借鉴国际规制改革的经验，提出了规制改革战略，具有创新性和一定的参考价值。

当然，政府规制改革涉及到许多复杂的问题，在具体的实施上问题更多，因此，不可能在一篇论文、一本书中对所有的问题都研究透彻，有些问题还有待今后进一步研究。我希望作者在这项研究的基础上，继续努力，在科学研究中不断成长。

2005 年 4 月 10 日

内容摘要

为了克服市场失灵带来的社会和经济的弊端，自第二次世界大战以来，西方国家政府越来越多地采取了法制、行政规章等各种手段，按照市场经济有效运作的客观要求，对大型公用企业、厂商实行规制。在此背景下，规制经济学（Economics of Regulation）在 20 世纪 70 年代以后逐步发展成为经济学的新的分支，并且成为当前经济理论研究中备受关注的领域。

在经济学领域中，广义的规制是指依据一定的规则，对构成特定经济行为的经济主体的活动进行规范和限制的行为。由于规制主体有私人和社会公共机构两种类型，又分为由私人进行的规制和由社会公共机构进行的规制。本书讨论的是社会公共机构进行的规制，主要是指政府部门对私人以及其他经济主体行为的规制，即政府的规制。政府规制理论主要研究政府为什么要进行规制、规制代表谁的利益、对哪些产业进行规制、谁来规制规制者、规制的方式、以及规制对于资源配置的影响等问题。

规制理论的研究对于实践中政府规制行为具有重要的指导意义，有利于提高政府规制的效率和效果，建立公平竞争、制度健全、资源利用合理的市场环境，从而推动经济的稳定持续增长。从中国的具体情况来看，中国正在建立和完善市场经济体制的进程中，并且面临实现 WTO 加盟承诺的压力。在这样的背景下，原有的计划经济体制遗留的政府管理经济的方式已不再适应要求，而且违反了 WTO 规则和加盟承诺。因此，如何确保政府规制适应市场经济体制要求以及 WTO 规则要求，如何实现政府规制体制的顺利变革，都是值得研究的问题。本书的着眼点就是在规制

理论研究的基础上，探索中国规制改革的模式。

一 选题的背景及其理论和现实意义

中国经济体制改革的目标模式是建立在法制基础之上的社会主义市场经济体制。中国规划将在 2010 年左右建立起基本完善的社会主义市场经济体制。为了实现这一目标，目前，中国经济体制改革的进程正在日益加快，与体制改革目标模式不相容的制度、机构和做法等也在逐步退出历史舞台。同时，中国于 2001 年 12 月 11 日正式成为 WTO 的成员国。这意味着中国经济已经完全融入到世界经济的大潮之中。越来越多的国外资本将进入中国，中国的企业界也将不断走向世界。

在这一背景下，按照中国体制改革目标模式和 WTO 规则的要求来改造中国的经济环境，使中国的法律、法规体系以及政府管理经济的方式与改革的目标和 WTO 的原则相一致，并与国际通行的做法接轨，已成为迫在眉睫的事情。

笔者认为，本选题的理论和现实意义主要有以下几个方面：

1、通过将规制经济学的理论运用到应对 WTO 挑战的政府改革中，为政府改革提供了新的思路和视角，也为政府改革提供了理论指导。

2、在系统研究 WTO 规则及中国 WTO 加盟文件的基础上，将中国现行规制体制与 WTO 规则进行对比分析，揭示了中国政府规制中存在的问题以及面临的挑战。

3、通过对典型行业进行实证研究，以点带面，深入地分析了规制体制的现状，并对该行业规制改革提出了建议。由于选取的行业属于社会性规制范畴，因此对这一研究较为缺乏的领域进行了有益的探索。

4、通过与 WTO 规制进行比较研究，并在借鉴国际规制

改革经验以及实证研究的基础上，笔者提出了系统全面的
规制改革战略，符合当前的需要，具有现实意义。

二、基本假设、研究目标和研究方法

1、基本假设

本书在撰写过程中，基于下面一些基本假设：

第一，政府规制的目的是为了促进产业发展、促进资源合理利用，并实现一些重要的社会目标，如保护环境、保护消费者、确保安全等。简而言之，该假设是假定政府是负责任、有公心的政府，规制的目标不是为了满足个人或部门的私利。

第二，政府规制的有效性可以从被规制对象的反馈中得到部分的检验。

第三，WTO 规则体系本身是非常成熟和严谨的，与 WTO 规则相衔接的过程就是完善市场经济体制的过程。

2、研究目标

本书的研究目的是在实证分析、以及与 WTO 规则和国际规制体制进行比较研究的基础上，提出中国政府规制改革的战略性规划方案，为中国规制改革决策提供一些有价值的参考。具体的目标包括：

第一，在理清西方规制理论的基础上，明确政府规制本身存在的问题，并进一步认清中国规制的特殊性。

第二，在对 WTO 规则和中国 WTO 承诺全面系统理解的基础上，通过对比分析，了解中国现行政府规制与 WTO 要求的差距。

第三，通过对典型行业进行实证分析的方法，解剖“麻雀”，以点带面，从总体上把握中国政府规制的现状。

第四，在对国外规制改革过程和经验研究的基础上，吸收一些具有普遍指导意义的思路和做法。

第五，最重要的目标是在以上研究的基础上，提出中国规制改革的模式，包括战略思想、战略原则、战略重点以及组织上的保证等。旨在为中国规制改革提出具有全局性和系统性的思路

3、研究方法

论文的主要研究方法有：

第一，典型分析。通过选择一个代表性的行业，进行实证调查，掌握该行业政府规制的状况和存在的问题。这种方法的目的是通过典型行业的分析来做到以点带面，用“解剖麻雀”的方式揭示总体。

第二，实证研究。论文选择了化妆品行业进行了大量的实证性研究。主要是采用问卷调查和现场访谈的方式。在问卷调查中又采用了重点调查和典型调查相结合的方式。用这种方法，有效地掌握了该行业政府规制的总体状况，并在问卷（见附录）分析的基础上，研究规制中存在的问题。

第三，比较研究。比较研究是本书的一个主要的研究方法。体现在每一篇的内容之中。

除了以上比较独特的方法之外，基本的研究方法，包括理论联系实际的方法、辩证分析方法、系统分析方法以及演绎推理方法等，都在整个写作过程中得到了运用。

三、研究内容

全书共分为六个部分，十四章。其中，第一部分为绪论，第二到第五部分为正文，最后一个部分是简短的结束语。本书主要讨论了以下几个方面的问题。

1、规制与放松规制

为了研究中国政府规制改革，笔者首先从规制理论角度来研究规制的正当性、规制的合理范围以及有效的规制方式等基本问题。并且通过对世界范围内的放松规制浪潮

的介绍揭示：放松规制以及规制改革已经被认为是促进经济增长的重要手段。

2、中国政府规制的现状及其独特性

中国的政府规制与西方不同。不是在市场经济发展到一定阶段产生的，而在很大程度上是源于计划经济的惯性。因此西方的规制理论在一定程度上不适合中国的情况，需要用独特的视角来进行研究。

3、中国 WTO 加盟承诺及其对政府规制的影响

“入世”首先是政府的“入世”，因为 WTO 规则本质上就是成员方政府的义务。因此，中国 WTO 加盟同样意味着中国政府管理经济方式需要做出调整。笔者通过全面深入地解读 WTO 规则和加盟承诺，提出中国政府规制面临的全方位挑战。

4、中国政府规制中存在的问题

通过选择一个具有代表性的行业-化妆品行业，对其进行实证性的研究，用以点带面的方式来分析中国政府规制中存在的普遍性问题。事实证明，该行业中存在的多头管理、市场割裂以及透明度低、规制有效性差等问题在很多行业中都具有典型性。

5、适应 WTO 要求的规制改革模式

在前四篇研究的基础上，笔者对于中国适应 WTO 要求的规制改革模式进行了探索。提出了包括战略思想、战略原则、战略重点以及组织保证在内的系统化改革模式。

由于笔者能力不足，以及资料、时间、精力等方面的原因，本书还存在很多不足之处。具体有：

第一，将规制理论运用到对中国实际的政府规制体制的分析上尚显不足。

第二，由于时间和篇幅所限，规制理论及规制实践中的一些重要的内容没有介绍进来，如规制效果分析（RIA）。

如果在本书的实证分析部分，采用规制效果分采用规制效果分析的方法来评价现行规制体制的有效性，本书的突破性和价值将会有很大的提升。这是一个遗憾，也将是笔者今后研究的课题。

Abstract

In order to overcome the social and economic problems caused by market failures, after the 2nd world war the governments in western countries began to use law and administrative rules to regulate large enterprises and factories according to the requirements of market economy. In such a circumstance Economics of Regulation developed into a new branch of economics and began to be one of the areas attracting more and more attention.

In the area of economics, regulation in a broad sense means to regulate and restrain the behaviors of economic entities according to specific criteria. But since the regulating entities have two types: private and public, therefore, regulation is sorted into private regulation and public regulation. This dissertation focuses on public regulation, which refers to regulation by government.

The theories of regulation research on the main issues below: why government should regulate? Whose interest's regulation should represents on? What kind of industry should be regulated? Who regulates the regulators? In addition the measures of regulation and its effect on resource utilization are also being discussed.

Regulation theories can instruct the regulating behaviors of government in the reality, improve its efficiency and effectiveness. Furthermore, regulation theories can play a role in boosting the establishment of competitive and healthy market in which resource can be

utilized effectively. Nowadays, china is on the way transforming from a planned economy to a market economy, and being challenged by the accession to WTO. Current administrative methods derived from the former planned economy can't work well in much changed situation. Moreover they violate WTO requirements and China's commitments under WTO. Therefore it is really urgent to analyze how to insure China's regulatory system to satisfy the requirements of market economic system and WTO. This issue is just what the dissertation focused on.

1. Background & Significance of Thesis

The goal of China's economic system reform is to establish the socialistic market economic system. China planned to set up mature market economic system around 2010. In order to achieve the goal, China's is speeding its reform now. Therefore, any institution, organizations and activities which aren't consistent with this goal, will retreat from the reality gradually. At the same time, China got its WTO membership on December 11th 2001. That means China's economy had completely been integrated into the world economy. It is expected more and more foreign investment will enter china's market. At the meanwhile China's enterprises will step on the world stage either.

In such a circumstance it is urgent to reform China's economic system according to reform goal and WTO requirements. During the reform it is essential to ensure China's law system and regulation can be consistent with WTO requirements and international practices.

The significance of thesis rests on:

- Provided a new angle of view for regulation research with the introduction of regulation theories into China's governmental reform under WTO.
- Disclosed the weakness of China's regulatory system by analyze comparatively with WTO requirements.
- Contributed to the relatively new area of regulation-social regulation by analyzing one representative industry positively.
- Developed one model of China's regulatory reform under WTO including strategic philosophy, strategic principles, strategic priorities and organizational planning.

2. Basic assumptions, research goal and methods

Basic assumption includes:

- The goal of regulation is to promote industrial development and efficient utilization of resources, furthermore to achieve important social objectives, such as environment protection, customer protection and safety. In one word, this assumes government is responsible and work to serve the public, instead of snatching its own interests.
- The impact and effectiveness of regulation can be verified by the evaluation of who is regulated.
- WTO rules system is mature and relatively perfect. The process to meet its requirements is to consummate the market economy.

The research goal is to develop one strategic model for

Except methods mentioned above, other elementary methods such as dialectical method integrating method of theory and practice, systematic analysis and inferring method are also be used in the research.

3. Research contents

The dissertation is composed of seven parts, including introduction five main texts and conclusion. Several important issues were discussed in the dissertation.

- Regulation and deregulation. In order to research China's regulatory reform, it is essential to retrospect the development of regulation theories. The process of evolvement of regulation and deregulation can reveal many important concepts of regulation and clarify our minds.
- China's regulation status quo and peculiarity. China's regulation has its own peculiarity, that is it didn't arise in a market economy, and instead it arose in a planned economy. Therefore it is obvious some theories can't fit China's circumstance.
- China's commitments under WTO and its impact on regulation. Accession to WTO means government's accession to it because WTO rules are members' governmental duties and request every member's government to accept and implement them. Therefore China's accession also requires the adjustment of governmental behaviors and administrative structure.
- Problems in China's regulatory system. By analyzing the regulatory system of cosmetic industry, concluded

