

## WTO 与中国政府职能的转变

刘春教授

2001年12月，中国正式成为世界贸易组织的成员国。这在中国经济和政治发展的道路上，是一项非常重要的事件。中国从走上建设市场经济的道路后，转变政府职能的任务就提了出来，政府职能的转变在实践中也正在进行。随着加入世贸组织，特别是随着我国政府承担的WTO义务的实施，对于转变政府职能又提出了一系列新的要求，这些要求既加大了政府职能转变的动力，对正在进行的政府职能转变的探索以新的推动，又对政府职能转变的内容予以深化，要求政府职能转变采取更为丰富的形式，从而直接地把政府职能转变的任务凸显了出来。在2002年第9届全国人民代表大会第5次会议上，朱基总理根据新的形势，提出“必须进一步解放思想，彻底摆脱传统计划经济的羁绊，切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。”从而进一步明确了中国政府职能转变的目标和内容。

### 一、 加入 WTO 对中国政府职能的冲击

#### (一) WTO 的基本原则与政府职能的关系

世界贸易组织的基本原则是世贸成员国建立互动关系并形成贸易体系的基础，每个缔约国的政府都负有在本国以及在国际活动中遵守这些原则的义务。世贸体系法律的基本原则主要包括：

- 1、公平交易原则；
- 2、非歧视原则；
- 3、透明原则；

#### 4、权利与义务平衡原则。

世贸组织的基本原则是世贸法律体系运作的基本精神，根据这些原则和精神，形成了在具体的贸易活动中各国必须遵循的具体的各项法律规则。WTO的基本法律规则主要包括：最惠国待遇、国民待遇、反倾销税和反贴补税、取消配额限制、贸易条例的公布与实施等一系列具体的贸易实施规则。

应当看到，世贸法律体系的基本原则和各项规则，所针对的首先是各成员体的政府。这是因为，世贸组织是以关税区的政府为成员的贸易体系，政府是世贸组织的主体，世贸法律规则首要的义务人和责任人是各成员体的政府，而非各成员体的企业。因此，入世是政府行为，而非企业行为。这一基本的法律关系，决定了世贸组织的运行与各成员体政府的职能定位有着直接的关系。WTO对成员体政府的职能范围和方式，提出了特定的要求。从WTO的基本原则和法律规则来看，其内容并非直接的市场交易规则，而是对市场主体之间的交易活动，进行监管、保障和裁判的规则。这些规则不是告诉商人怎样交易，而是告诉监管者怎样实施监管和保障。显然，他们是政府活动的规则。正是这一特质，使得世贸组织的活动和各个成员国政府的职能定向、职能方式发生了内在的紧密的联系。对于那些还不适应或者不善于履行这些法律规则的成员国政府来说，使自己的活动方式和职能结构与这些规则相适应，是一项重要的任务。特别是对于那些传统上实行计划经济、正处于向市场经济转型的国家，其政府的职能活动怎样与这些原则尽快接轨，

使政府职能与世贸组织的原则相吻合，更是一项紧迫而艰巨的任务。也正是在这个意义上，我们才说，中国加入 WTO 的最大挑战是对中国政府的挑战。

## （二）加入 WTO 对中国政府职能的冲击和挑战

加入 WTO 标志着中国的市场化进程进入了新的阶段。新的阶段意味着更宽广的机遇，但同时也意味着更艰巨的任务。面对世贸组织的基本原则和运行规则，传统的政府职能首当其冲地受到了冲击。尽管 WTO 的基本原则和精神在过去中国的市场化进程中都已提了出来，并逐步成为政府改革的动力，但是，加入 WTO 后，政府的国际义务极大地扩展，使得本来就存在的政府职能上的不适应问题，由于政府责任对象的国际化和全球化而更加严重和恶化起来，从而加剧了传统政府职能和新的职能要求之间的矛盾。

加入 WTO 对中国政府职能的冲击和挑战主要体现在：

### 1、对传统政府职能理念的冲击

世贸体系要求政府尽快摒弃那些在计划经济体制下形成的过时的关于政府职能的观念和认识。诸如全能政府观，家长政府观，政企一体观，国家与社会一体观等，均是与世界贸易组织的理念直接冲突的观念。世贸体系的规则要求政府树立与市场秩序相应的职能理念。诸如有限政府观，政企分开理念，民主管理观念、法制的理念、自治管理理念，契约和协商的理念等等。

### 2、对政府职能结构的冲击

世贸体系要求各成员国政府的职能结构与世贸活动的精神相符合。由于受全能政府理念的影响，中国传统上的政府职能结构是集权与强制的模式。为了服务于计划经济，保证计划任务的完成，政府的强制性职能，管制性职能，单方职能、直接运

营财产职能等，在政府职能格局中占据主要的地位。而服务职能，协调职能，沟通职能，引导职能、监督职能等极不发达。这种重强制轻协商，重管制轻服务，重权力而轻权利的封闭的结构，与开放、平等、参与的新的经济生活和社会生活发生了剧烈的矛盾，在世贸组织的体系内，更是制约了国家在开放的国际经济生活中的竞争力和活力。所以，政府入世后首先面临的是职能结构的调整问题。为了应对世贸组织和我国市场化进程的发展需要，必须推动和实现政府职能结构的转型。转变政府职能决不仅仅是政府管理事项的增减和撤并问题，也不是政府职能的数量变化问题，而是一个政府职能的结构性调整和转型问题。所以，应当对政府重新定位，划分政府与市场、政府与企业、政府与社会的界限。如果对这些问题没有重大突破，结构体系没有实现转型，只是在具体的功能项目上作文章，进行个别和零散的调整，政府新的职能体系就难以建立，传统职能模式与新的社会发展需求之间的不适应和矛盾，就难以解决。

### 3、对政府职能手段的冲击

政府职能手段是指政府为实现职能目标和任务而采取的方法的总称。传统的政府职能手段简单而缺乏弹性，单方性突出，随意性大，规范型差。而且，政治手段和行政手段不加区分，依赖于动员式的政治手段，缺乏严密的行政责任手段，二者混为一体。这些都是计划经济时期以及党政不分时期形成的。实践证明，传统的职能手段体系，已经与经济与社会发展发生了冲突，同 WTO 的规则相矛盾，难以完成在高度开放的条件下进行有效服务和监管的任务。WTO 的精神和原则决定了对于政府的职能手段也有特定的选择范围和规定性。WTO 要求，政府在行政管理活动中，（1）以法律手段为主，尤其是在对

外活动中按照统一的规则办事，(2)运用市场手段，引进市场机制来完成政府职能；(3)契约手段，把管理更多地建立在与相对人的协商契约上；如行政合同、行政契约；(4)效率手段，为克服政府的迟钝和低效率，采取科技、信息手段，对经济和社会生活及时回应，实现有效沟通。

#### 4、对政府职能程序的冲击

世贸体系对于政府程序有明确的要求，突出透明、规范、公开和公正的原则。在传统的政府程序上，很多政府机关习惯于“黑箱操作”，公开性不够，政府信息不透明。政府行为的程序要件不严密。政府行为要发生效力，应当具备哪些步骤，采取何种形式，符合什么标准。过去没有严格的规定。入世要求政府必须按照科学的行政管理程序办事：(1)政府职能过程公开透明。做到政务公开，所有的政府信息，如决策、法规、政策必须透明，凡是不公布的，就不能执行，即使执行也不发生合法的效力。

(2)政府职能行为的标准化和规范化，规定政府行为发生效力的要件构成，通过制度化和标准化使人们对政府有预期。从而克服任意行为和地方保护行为。(3)政府职能过程从强调结果和目的，向结果与过程并重，目标和手段的统一转变。只重结果不重过程，只重实体的合法性，而不重视程序合法性，易导致政府过程的混乱，容易受各种偶然和个别因素的冲击。因此程序和过程的保障是基础，通过程序公正、过程公正来实现政府行为后果的公正。

#### 5、对政府公务员队伍素质的挑战

政府职能转变首先是人的行为方式的转变。没有政府工作人员的素质的转变，也就没有政府面貌的转变。入世给我国公务员队伍素质的提高和行政管理水平的提高带来外在的压力。入世之后，对各级政府的行政管理能力、管理水平、工作效率

和公务员的素质提出了更高的要求。特别是各级政府的决策水平和行政领导的决策能力将面临巨大挑战。要求：(1)专业化的职业意识和观念。

(2)依法行政的能力和水平；(3)综合的行政技能，包括沟通能力，信息能力，行政艺术，应变能力等。

## 二、政府职能转变的有利条件

### 和存在的问题

中国政府的职能转变已取得有效进展，具备了相应的有利条件：

1、间接手段为主的宏观调控体系框架初步建立。

2、政府自身改革取得一定进展。如从中央政府到地方政府的机构改革已经基本完成。

3、入世准备工作稳步推进。为了应对入世的要求，政府管理制度如审批制度改革，财税制度等的改革正在深入进行。

4、法律法规清理工作已经全面展开。

5、政企分开取得进展。

在入世的冲击和挑战面前，中国政府职能转变面临的主要问题包括：

1、在政府职能观念上，仍然存在众多的不适应和过时的观念。例如，在政府宏观调控的幌子下，仍然沿用计划经济的思维方式，表现为观念滞后，甚至把“中国国情”、“中国特色”作为沿用老的职能模式的借口；认为政府宏观调控是灵丹妙药，对政府失败的现象和规律研究不够，对政府宏观调控存在迷信观念；等等。

2、政府的职能活动仍然没有从全能政府的状态中摆脱出来。政府作用和市场作用在很多方面界限模糊，存在大量边界不清的地带。表现在：(1)行政管理依赖于审批，试图把一切公共事务都以行政手段统起来。审批制度的形式在很大程度上

受计划经济体制的影响。不合理的审批制度的存在,使得政府权力膨胀和强化。很多部门依然热心于把持审批手段来管理经济和社会生活。审批项目繁多,审批程序复杂,审批效率低下,很多审批事项已经和WTO的规则发生矛盾,而且造成以权谋私的漏洞。(2)政府直接干预微观市场,对微观经济行为进行直接的指挥。这种干预常常带有地方或部门利益动机,违反统一的市场规则,直接侵害公平竞争的环境,使得政府职能在一些环节上和市场经济的健康发展形成冲突。如地方保护主义等。(3)政企没有彻底分开。在分权过程中,一些应当下放给企业的权力没有落实到企业。中央政府放给企业的一些自主权,往往被地方政府截留,不少地方政府迟迟不愿向企业放权。

3、政府职能活动的法制化程度不高,导致政府职能不成熟不稳定。由于规范性不高,也使改革的经验和模式难以坚持下来。如政府的职能分工不明确、不科学,政府越权现象普遍,很多行政执法活动有趋利倾向。

4、政府职能过程不透明。政务不公开,就难以做到公正。特别是为相对人设定义务的很多管理事项,没有为相对人提供公开的信息。政务信息不公开,直接和WTO的原则相矛盾,常导致大量的纠纷和冲突。

5、政府效率不高。(1)政府职能活动的效率要求不严格;(2)政府职能行为的效率要件不明确;时间要件,程序要件等都未尽完善;(3)责任制落空,导致效率低下。而政府活动的低效率也是腐败滋生的温床。

### 三、转变政府职能需认识和解 决的几个问题

#### (一) 政府的职能角色定位问题

在今年9届人大5次会议上,朱

基总理根据新的形势和政府职能中的问题,提出“必须进一步解放思想,彻底摆脱传统计划经济的羁绊,切实把政府职能转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。”实际上是提出了政府职能的4个组成部分。

1、经济调节:政府主要实施国民经济的宏观调控。调节不是直接控制,更不是命令指挥,而是施加影响,予以诱导。这就要求政府承担领航员、舵手的角色。

2、市场监管:即维持和保障市场经济秩序的职能,充当市场竞争的裁判员。

3、社会管理:对社会事业进行管理,直接经营不能由私人而必须由公共组织进行管理或经营的事业,如社会保障事业,公益财产、公益事业的管理。这个职能为管理员的角色。

4、公共服务:即利用组织和运营公共资源的条件,根据社会和公民的需求,向公民提供公共产品,充当服务员的角色。

政府职能的目标模式,就是当好这四种角色:领航员、裁判员、管理员和服务员。围绕这个要求,面对WTO的挑战,就需要在政府职能定位上,切实摆脱全能政府的传统,发挥好新的职能角色的作用。

#### (二) 政府宏观调控与市场机制的关系

中国为资源稀缺的国家,无法复制西方一些国家曾经历过的漫长的自由竞争过程。由自发缓慢的自由竞争推动市场发育的路子,在中国无法走的通。这就需要充分发挥宏观调控的手段,弥补市场机制的不足。在发展模式上,东亚国家都是后发模式,走的是政府主导的模式。中国也不可能例外。但这种作用绝非过去计划经济体制下家长式政府,而是对市场机制不足的补充的服务性政府。因此就有一个宏观调控的范围、手段和市场

机制如何合理结合并有效运行的问题。中国多年实行计划经济，人们习惯于政府包办一切，有一种倾向政府手段而忽视市场机制的惯性。因此，明确认识和正确处理宏观调控和市场机制的关系是一个不可回避的实践问题。要处理好二者的关系，就不能把二者对立起来。特别是政府调控要体现市场机制的精神和要求。把政府调控看作发挥市场机制的特殊工具。如政府的转移支付，大型公共支出，都以市场机制的规律和程序来操作，而不是靠官僚程序来运营。

### （三）政府作为公权主体与作为国有资产产权主体的关系

正确处理政府作为公权力主体和作为国有资产主体的关系，解决二者的角色冲突，这是中国政府职能特点的重要内容。这个关系在实质上是公权者与私权者的关系。也就是，一方面政府是面向全社会的领航员、裁判员、管理员，服务员，另一方面，又是局部利益的所有者和市场竞争部分主体的老板，二者的角色有一致的地方，但冲突的地方更多。解决好这个冲突和矛盾，在很大程度上是合理的政府职能建立的基础。特别是政府对于国有企业的特别的义务和责任，使得政府完全超然于社会利益格局很困难。因此，要通过制度化和科学化的安排，来解决政府的角色冲突。使得政府职能能够真正定位于公

正的裁判员，公共服务员的位置上。所以，（1）继续深化政企分开。政企一体会瓦解政府的职能。对于国有资产，利用资本的组合规则，如股份制，从资产关系上将企业与政府机关剥离。（2）把政府的公共职能和产权人的职能适当分离。降低二者的冲突，如政府机关不直接监管国有财产，而是由特定的资产控股和经营公司来充当产权人，进行监管和运营。

### （四）政务公开透明与发展民主政治的关系

政务公开与建设透明政府，是WTO原则的要求，但我们绝不能仅仅从政府运作的技术层面来理解和推动这个行动。政府透明和政务公开，在更深层次的意义上来讲，是社会主义民主政治的重要组成部分，它关系到社会的稳定 and 国家的长治久安。所以，政务公开透明的设计和操作，就要和国家整体民主政治的发展结合起来，而不能局限于行政的层面。所以应明确，（1）政府职能转变在一定意义上，也是民主政治建设的内容。政府职能的转变应当更多的渗透和体现民主的理念和价值观，而不是相反。（2）政务的公开透明应遵循民主的一般原则，包括民主决策、民主参与、民主协商、政务信息公开等原则；（3）探讨政务公开透明的多种形式，着眼于实效，而不仅是走形式。

### 参考资料：

- 1、朱基：《政府工作报告》，人民出版社，2002年3月
- 2、改革行政审批制度，规范行政审批行为，《法制日报》2002年3月20日
- 3、世界银行：《变革世界中的政府》（中文版），中国财政经济出版社，1997年
- 4、《看得见的手：市场经济中的政府职能》，上海人民出版社1992年
- 5、《政府与市场》，浙江人民出版社，1998年
- 6、《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年