

论加入世界贸易组织后 中国政府经济职能的调整

李萍

摘要: 中国加入世界贸易组织(WTO), 首当其冲是对政府行为的影响。随着政府行为的转变, 将形成政府在经济生活中的新格局、新规则、新形象。所谓新格局, 是指政府要适应变化了的内外市场融合的全方位、多层次的立体竞争形势, 调整政府改革取向, 设定政府与企业、市场的新格局; 所谓新规则, 是指政府要熟悉、掌握、有技巧地采用 WTO 规则并积极参与制订 WTO 的新规则, 同时, 废除或修订与 WTO 规则相悖的旧规则, 建立起与 WTO 体制相一致的新规则; 所谓新形象, 是指加入 WTO 后政府将从一个无所不能、全面控制经济生活的“无限政府”, 转变为“受规则约束的”、“守夜+调控+服务的”有限政府。

关键词: 入世 格局 规则 有限政府

改革以来, 以中国加入世界贸易组织(以下简称为“入世”)为分界线, 我们先后经历了从改革促进开放、再到开放进一步促进改革的两个阶段, 在这两个阶段上, 政府作用的变化构成了经济生活中的不同特征和格局。

1. “改革促进开放”阶段的特征及其格局

一般认为, 改革以来到入世前, 是“改革促进开放”阶段。在这一阶段, 有以下几个特点:

(1) 以国内改革为主, 同时带动、促进对外开放。改革初期, 随着国有企业改革的启动, 企业开始从追求产值转向利润导向。但是, 利润和竞争却受到了来自资本、技术、经营管理的瓶颈约束。解决这个问题, 中央政府采取了打开国门, 通过设立经济特区、从沿海开放城市再到内地的梯度推移的改革开放政策, 引进外资、技术、合资合营、取得先进的经营管理经验, 对内搞活经济, 对外开放发展, 实现了经济高速增长的目标。

(2) 以农村联产承包责任制改革为试点, 以城市国有企业改革为中心环节, 允许、鼓励个体、私营经济发展, 培育市场主体、市场机制, 在市场交换、市场竞争中不断建立、健全市场体系, 从商品市场 资本市场 劳动力市场、房地产市场、信息市场等等。随着体制内改革与体制外改革的全面推开, 政府改革以放权、还权、加强宏观调控为取向, 形成了以企业等经济主体的改革 市场发育 政府改革推进的改革路径。

(3) 政府行为从排斥市场的单一行政控制逐渐转向了市场调节与政府调控相结合, 政府调控宏观经济的职能初现端倪。1993年以后, 随着“投资热”、“房地产热”、“开放区热”的出现, 中国经济出现了严重的泡沫, 进入了通货膨胀(以下简称通胀)时期。政府为了制止进一步的通胀, 采取了控制投资项目增加, 控制重要行业的商品价格, 控制货币发行量等政策, 旨在使经济实现“软着陆”。但由于抑制措施的时间过长, 抑制通胀又走向了另一个极端, 带来了市场投资需求下降, 消费疲软, 出现了中国历史上前所未有的生产过剩现象。过去, 我们长期面对的是短缺经济, 今天, 当出现了社会总供求的失衡现象, 市场需求不足时, 中央政府临战应对, 进入了宏观调控“学中干、干中学”阶段, 采取了扩张性的财政和货币政策, 中央银行连续8次下调利率, 中央财政也连续几年

发放国债, 这对直接增加需求产生了一定的积极影响。但政府宏观调控毕竟还在“初学”阶段, 政府宏观调控的能力、体系尚处于形成和发展中。

2. “开放进一步促进改革”阶段的新特征、新格局

以入世为标志, 中国经济进入了“开放进一步促进改革”的新阶段。与前一阶段对比, 政府的定位、与企业、市场的关系显露出一些新的特征, 从而形成凸显市场的中介地位、连结企业和政府两极的新格局。

(1) 加入 WTO, 我们是作了“遵守规则、开放市场”的承诺, 这意味着中国的开放将提升到一个新的更高层次, 以按照国际惯例开放来倒逼国内的经济政策、经济体制、经济运行机制、尤其是政府职能转型的改革。同时, 开放的严格时间表限制、开放的深层次体制性要求以及开放的新的国际竞争压力, 使开放倒逼改革深化, 有着不以我们的意志为转移的客观强制性。

(2) 适应变化了的内外市场日益融合的全方位、多层次的立体竞争形势, 政府职能转变会加快把过去揽在身上的过多的职能还给市场的步伐, 并大大充实和加强市场行业中介组织, 充分发挥市场机制配置资源、调节微观经济活动的基础性作用。这样, 政府对经济的管理, 从过去政企合一的直接管理转变为政企分离, 市场中介居中的间接管理。从而形成政府职能转型 市场中介作用发挥 企业深化改革逆向推进的新格局。

归纳起来, 迄今为止的改革开放, 包括改革促进开放和开放进一步促进改革前后两个阶段。前一个阶段的总体特征是“改革导向”, 是国内改革先行, 对外实行政策性试点开放, 改革的路径和格局是企业等经济主体的改革促进市场发育要求 政府职能转型(由放权、还权的改革转向宏观调控能力的培育)。后一个阶段的突出特征是“开放导向”, 开放将成为深化改革的开路先锋, 开放提升到按国际惯例开放的新的平台, 由政策性开放转向体制性全面开放, 政府机构作出国际惯例取向的改革。伴随着政府还职能给市场, 改革的路径和格局进一步演化为政府职能转型 市场中介作用发挥 企业等经济主体深化改革。这意味着我们建构的社会主义市场经济体制开始走向成熟和完善。

入世,最重要的一点是要求政府着重于正式规则层面进行开放性的制度创新、制度建设,构建与WTO相一致、相兼容的新规则,以规范政府的行为。

1. 新规则内容的第一个方面的涵义

新规则包含两方面的涵义:一是采用WTO通行的规则,并参与制定WTO的新规则。在一定意义上,WTO的主流体现出来的是一种现代社会的文明方向和精神,是全人类最先进的法律文化精神的代表。因此,入世,需要有一个对WTO规则的认同过程。

以WTO所尊崇的透明度规则为例。所谓透明度,就是要求各国政府所制定的有关经济政策、法规、行政决定等内容要迅速的公布,以增加经济活动的可预见性。那么,入世后要求采用透明度规则,这对我们是一个很大的挑战。由于历史文化背景的差异,在中国长达几千年的封建朝代变迁中,历代统治者奉行愚民政策、搞政治神秘化。这种文化糟粕根深蒂固,影响至今。我们现在尚未有一部完备的政府信息公开的法律、制度。目前,我国80%的经济、社会信息都掌握在各级政府部门手中,而这些信息相当部分处于封闭或不透明、不公开状态。正因为如此,中国长期被国际社会看作是一个透明度较差的国家,在公开的法律、法规之外,又往往制订“内部决定”、“红头文件”,甚至这些决定和文件比正式法律法规还重要。此外,还有一些官位在身的人实际上是把政治神秘化、黑箱操作当作一种权力,一种寻租的资本,以权谋私。所以,入世后当我们采用WTO规则的情况下,可以进一步促进我们的政府朝着现代社会的文明方向前进,促进官员的依法行政,制定出统一的《政府信息公开法》,引入政府信息公开制度,科学界定公开与保密的关系,以多种形式实现政府信息公开,力求去掉传统文化中流传下来的一些糟粕。

不仅如此,更重要的是,入世后我国在取得WTO成员国地位的同时,因为我们在世界贸易体系中具有举足轻重的地位,也获得了很重要的发言权或话语权。也就是说,我们并不单纯是只受别人制定的规则的约束,我们也具有了本着平等、公正的原则,反映我们的合理的利益要求,参加WTO新的规则的制订的权利了。前不久,刚刚离任的世贸组织总干事穆尔在评价中国入世以来的表现时,力赞了中国很好地履行了自己入世的承诺,并一直在为自己的国家利益而争取。比如,在最近正在进行的新一轮多边贸易谈判中,中国政府就提出了自己的利益和看法。

2. 新规则内容的第二个方面的涵义

新规则的第二个方面的涵义主要指的是国内法规、法律体系的修改、变法。这是一项相当艰巨、繁杂的任务,有人甚至把入世前后的修法、变法与历史上的商鞅变法和王安石变法相比较,得出结论说,无论是从规模上、范围上,还是从对于社会的深远影响来说,这一次都会成为中国历史上最为壮观的变法运动,通过努力要建立一个透明的、统一的、公正的、可预见的法律体系。

其实,在入世前,我们就开始了应对入世的修法工作。1999年,中央各部委就开展了大规模的对外经贸规则、行政法规、部门规章、规范性文件以及多双边经贸条约协定的全面清理摸底工作,共清理法律法规2200多项。其中,《中外合作经营企业法》、《外资经营企业法》、《中外合资经营企业法》等重要法律法规在2001年初就已由全国人大及其常委

会作了修改,原来规定的如“外汇收支平衡”等与WTO规则不相符的地方作了修改。近期,据国家经贸委的有关负责人透露,普遍关注的、也是现行法规没有的“行政性垄断”一词已被列入正在起草制定的《反垄断法(草案)》内容之中。新的《反垄断法》的一个特点是具有域外适用的效力,即不仅适用于在中国境内限制竞争的行为,而且还应适用于那些在国外产生的、但对中国市场竞争有着不利影响的限制竞争的行为。截至2002年末,已修改法律法规2300种,废除830多种。

由于中国政府为入世是承诺了接受DSB(DSB是WTO的一个争端解决机制,英文是the Dispute Settlement Body,简称DSB)的,所以,国内的立法和执行须与WTO的规则保持一致,过去的有关规定与WTO协定不一致的,也须进行修改。同时,按照中国政府的承诺,中国还将接受WTO的贸易审查机制每年对中国的法律制度进行审查,这个过程要持续8~10年。无疑,这会是一个持续督促我们修法、变法的推动力,是推进中国制度创新、推进法治的强大外动力。

三

伴随政府从参与经济活动的主体地位的退出,政府也将改变过去事无巨细、无所不包(管)的无限政府为有限政府的新形象。所谓有限政府,是在下面两层含义上所指的政府。第一,受规则约束的政府;第二,“守夜+调控+服务”的政府。

1. 受规则约束的政府

入世后按照法制的原则,政府必须依法行政,依法行政的核心就是要受治于法。具体来说,实践中应弱化和削减行政审批制度,清理和排除制度性低效率,改革政府和企业的关系和结构、培育和发展行业协会等。

首先,行政审批是计划经济体制下最显著的制度性特征之一。政府为控制稀缺资源的配置,实施了行政审批制。特别是这些行政审批制自身存在着缺陷,只重项目的审批,不重审批后的过程监管,以批代管,以批谋私,导致行政运作的制度性低效率。

目前,行政审批制的改革如果仅以数量上的削减或取消来看,应该说还是取得了较大进展。以四川省的情况为例。继2001年四川省第一次取消省本级的审批事项116项、下放和改为备案的139项行政审批事项后,在2002年8月初召开的全省行政审改会上,又宣布经省人大、省政府批准,决定再取消由省设立的行政审批事项24项,取消的审批项目已超过2/3。但若从改革的实际操作和实际效果来看,问题和困难就多了。比较突出的是,审批改革中上下左右之间存在着“非统一标准”的困难、“非协调改革”的困难、“惧怕自我革命”的困难等等,严重影响了行政审批改革的实绩。

针对上述问题和困难,有专家呼吁,应尽快研究制定审批与收费分离的相关制度,逐步把行政收费纳入预算管理。2002年8月23日召开的全国人大常委会第29次会议,专门审议了行政许可法草案等12部法律草案,作出了“行政审批不得收费”的明确规定和相关说明。

其次,改革现有政府与企业的关系和结构,由政府单独管理转向与社会中介组织共同管理。随着市场化改革的深入,经济活动及其关系日趋复杂,这就需要在政府和社会中介组织之间建立分工合作关系,大量的社会经济事务,要由介乎政府与企业之间的市场中介组织来承担。政府对企业的实行必要的政府管制(又称政府规制),即政府依据法律法规

对市场微观主体活动进行必要的规定和限制。根据公共利益理论,市场机制在有效的资源配置中起主要作用:市场价格信号主要调节着企业的生产经营活动,调节着供求关系,但市场也有失效的时候,如垄断、外部性和公共产品问题等。这时就要由政府代表公共利益介入市场,对企业的垄断、外部不经济行为等活动进行管制,以比较低的成本纠正市场配置资源的非效率。如政府制定反垄断法、最低工资法、控制污染法、职业许可证规定、财务监管等等。美国安然公司、施乐、世界通讯等大公司虚报盈利,如世界通讯公司虚报71亿,做假帐、损害公众利益的“多米诺骨牌”事件发生后,美国投资市场遭到了前所未有的打击。据美国所做的一项调查,71.5%的公众要求政府对大公司的财务严加监管,弥补近十年来受美国新自由主义的影响,政府放松对大公司的一些必要的规制给社会带来的福利损失。2002年7月10日,布什总统提出了10点会计改革方案,实施了自1929年以来最严厉的公司治理法案。

2. “守夜+调控+服务”的政府

(1) 守夜

入世后,充分发挥守夜人保证安全和秩序的职能,这是对政府最基本的要求。当前,我国经济生活中市场经济秩序混乱是一个突出的问题,一些不法分子大肆制售假冒伪劣商品;小煤窑、小矿山屡禁不止;地区封锁、乱设关卡、乱收费愈演愈烈;做假帐成风,如此等等,严重地危害了我国经济生活正常的健康发展。

据了解,国家审计署2000年对全国1290家国家控股企业进行的审计情况表明,高达68%的被调查企业有财务失真和会计造假行为,调查涉及各类违纪金额高达1000多亿元。不少企业(包括上市公司、国有企业、私营企业)出于多方面的考虑(比如人为造假出好的业绩、政绩、或为了小团体利益等),高薪招聘雇请一些会“做帐、实则是做假帐的会计或财务公司。做假帐,损害的或者是大量股东的利益,或者是众多消费者的利益,是社会福利。尽管做假帐有风险,一旦败露就会受到严厉的惩处。但做假者只要发现“机会收益”大于“败露成本”,就敢挺而走险。前不久,美国著名的会计师事务所安达信,因为审计虚假及失误问题被美国监管部门罚款700万美元,一起受处罚的还有4位职业会计师。除了被提起民事诉讼外,他们还被暂停执业。

因此,为使市场经济有序运行,我国不仅要建立起严格的审计制度和监管制度,而且要培育信用环境,通过建立信用体系,使那些信用好的企业在工商、银行、税务等各方面经营顺利;而使那些不讲信用的企业寸步难行。更重要的是,抓信用环境首先要抓政府的信用,各级政府和领导更要率先垂范,带头讲诚信,坚决克服“浮夸风”、“数字出政绩”、“指标出政绩”现象,要对弄虚作假者严肃处理。

(2) 调控

政府对经济的调控包括微观调控(又称微观规制)和宏观调控。政府经济调控的必要性源于市场失灵。广义的市场失灵包括微观和宏观两个层面的市场失灵,即低效率、不公平、不稳定。针对此,入世后政府可以借鉴西方发达市场经济国家的有益作法,将实施调控的目的明确界定在增进市场,即增进效率、促进公平、保持稳定三个主要方面。

增进效率

首先,垄断是导致低效率的一个重要原因。由于垄断可以凭借其垄断地位,操纵产量、规定垄断价格获取垄断利润,所以,垄断会产生阻碍技术进步、降低成本等消极影响,社会

由此遭受经济损失,损失消费者剩余(人们得不到多样化的物品)。因此,政府通过制定和实施反垄断法,降低过高的市场进入门槛,消除退出障碍,创建垄断竞争的市场结构,增进市场效率。

其次,外部不经济是导致低效率的另一个重要原因。针对经济活动中某些生产和消费行为给他人或社会带来的损失,比如,造纸厂向河流中排放大量废水污染河流,造成鱼类减少和对消费者身体健康的消极影响,政府可以通过环境法,强制污染者必须赔偿利益受损者,这等于创立了一种环境财产权,并予以保护;政府也可以征收污染浓度费,用价格刺激办法,使污染排放者从自身利益角度自我督促,尽量寻找和发现新的、花钱少的减低污染的办法。

促进公平

我国进行市场化取向改革以来,经济效率总体得到提高,收入增加,人民群众生活水平有了很大的改善。并初步达到小康水平。但这种小康还只是低水平的、不平衡的和全面的,在经济生活中也还存在着地区收入差距扩大、收入分配不均的社会问题。为此,政府通过建立和实施个人所得税制、转移支付制度、社会保障制度等办法,有助于改变收入分配不均,促进公平分配。其中,低保制度就是我国福利保障制度适应市场经济变化的一个新举措。现在由民政部、财政部、劳动与社会保障部三部联合组成的“城市最低生活保障工作协调小组”,在共同推进城市低保工作过程中,为城市贫困群体构筑了一道安全网、生命线。

保持稳定

20世纪90年代末以来,我国宏观经济运行中出现了经济衰退、失业严重、物价下滑、通货紧缩、国际收支失衡等经济不稳定问题。以失业为例,据官方统计,2001年6月份,我国城镇登记失业率为3.3%(但实际上1997年以来比较真实的失业率大约在10~15%),到今年3月末,城镇登记失业率也仅为4.1%。在西方发达市场经济国家,一般认为,如果能将失业率控制在5%以内,就称得上充分就业了。再就价格的情况来看,价格(居民消费价格)自2001年11月以来连续7个多月呈下滑趋势,这是继1998年之后再次出现的物价持续负增长。到今年4月份,价格才得以止跌并小幅回升。

入世后,我国在保持宏观经济稳定方面还面临着国外影响加大等新的挑战,在产业结构调整、收入分配、地区差距、劳动就业、国际收支等方面也会出现一些新的变数和新的问题。因此,政府化解经济和社会矛盾、维护经济稳定和社会安全的能力都亟需进一步强化。

(3) 服务

按照产业分类,政府是第三产业,属于特殊服务部门。因此,入世后的政府也应改变过去管制型政府形象为新的服务型政府的形象。为提高政府服务的效率和品质,目前全国各地正在致力于建立和推广电子化政府,创新政府的服务形态。比如“无缝隙政府”,打破部门之间的分割,实行“单一窗口”服务,走进一个政府部门就可得到全程服务,而不必办一件事跑很多政府部门。总之,便捷、高效、全新的服务模式,将重塑服务型政府的新形象。

注释:

参见《行政性垄断列入反垄断法》,载《天府早报》,2002-08-09, A11版。

(作者单位:西南财经大学经济学院 武汉 610074)
(责任编辑:IN)