

入世后政府职能 转变与行为规范

赵淑玉

摘 要: 入世对政府职能转变提出了客观要求,本文在分析我国政府职能中存在的诸多问题的基础上,提出各级政府应重点搞好 6 个方面的职能定位,以及入世初期转变政府职能的工作重点。

关键词: 入世;政府职能;职能定位

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)01-0028-06

一、入世对政府转变职能提出了客观要求

入世将对现实社会经济产生全面的影响,其中对政府的影响将是最为深刻的,因为入世首先是政府入世,WTO 的一整套规则首先是约束成员方政府行为的,原因是:

1. 入世的主体是政府,而不是企业 入世要由政府做出相应的承诺,并要组织实施和严格履行。WTO 的透明度原则将使我国政府在制定经贸政策时受到约束。我国政府就此曾做出庄严承诺:要公开公布所有的有关国际贸易、投资、保护知识产权等方面的法律法规,并在国际经贸活动中执行那些已经公开了的法律法规和其他措施。这既表明我国政府在入世问题上的积极态度和正确立场,也说明 WTO 对政府行为的约束已成事实。

2. 规则的内容针对政府提出 用来约束政府的 WTO 的 23 个协议,只有两个条款提到了企业,其他条款从来不涉及企业应该怎么做,都是规范政府行为的,特别是政府的立法和决策行为。例如,WTO 的 6 项基本原则核心就是维护贸易的公平性。这显然不是对企业而言的,而恰恰是对政府的要求。目的在于限制成员国政府对市场的干预力度,降低政府制造不平等贸易的能力。

3. WTO 的协定、协议本身就是各成员政府相互妥协、相互协调的结果,是各成员政府根本利益的综合反映 WTO 是一个贸易组织,更是一个多边谈判的场所,各成员政府通过无数次的双边多边谈判,确定规则和程序,逐步消除贸易壁垒。

入世就意味着政府的涉外经济管理行为,无论是决策还是决策的执行,都要受 WTO 规则的规范和约束,并通过贸易政策审议机制和争端解决机制接受 WTO 及其成员的严格监

督。因此,讲入世主要是政府入世,讲影响主要是对政府管理职能的影响。

入世,要求政府按 WTO 的游戏规则来组织运作,坚持市场化的经济体制取向并按市场规则办事;致力于推进贸易自由化;坚持对外经济贸易政策的统一透明;建立全国统一开放的市场,保障市场主体公平竞争;坚持国家治理法治化等。与 WTO 对成员政府的这些基本要求相比,当前我国政府职能中仍然存在诸多问题:

(1) 政府对微观经济特别是国有企业的直接干预依然过多,有效的国有资产管理体制尚未形成。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。值得注意的是,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;国有经济布局不合理、战线过长的的问题依然突出,对其进行战略性调整的力度不够,进展迟缓;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等等。如何构建新型的国有资产管理运营体系,已成为深化国有企业改革亟待解决的重要问题。

(2) 规范、监管市场秩序的力度不够。一是规范市场秩序的法律法规仍不健全。例如,反垄断法迟迟没有出台,难以运用法律手段打破行政性垄断;证券市场的退出机制至今没有建立,难以保证上市公司质量。二是执法不严,管理松懈,纪律松弛甚至有法不依,违法不究,致使已有的法律、规章和制度形同虚设。三是地方保护主义和部门分割不断变换手法,阻碍全国统一市场的形成。这些因素导致了市场秩序比较混乱,突出表现为假冒伪劣商品泛滥,偷税、逃税、骗税、骗汇和走私活动猖獗,社会信用关系紊乱,逃废债务现象相当普遍,建筑领域弄虚作假、工程质量低劣的问题严重,等等。

(3) 公共服务职能明显偏弱。政府改革中专业经济部门陆续撤销以后,综合经济部门、执法监督部门和社会公共管理部门的公共服务职能需要加强。但是,目前一些政府部门在制定规划、方案和法规时,在处理部门利益和公共利益的矛盾时,往往受到本部门或所管辖的行业利益的局限,对国家利益、公众利益考虑不够,甚至作出违背这些利益和法定程序的行政决策。现行行政管理体制中存在的同一部门兼有决策、执行和监督职能的状况,容易强化部门的既得利益,使某些行政主管部门比地方政府更加留恋行政审批权。由于对微观经济活动设置了过多的行政审批事项,使体制性腐败难以得到有效遏制,在一些地方和部门甚至愈演愈烈。

(4) 依法行政的统一性和透明度不高。首先是经济体制改革进程与立法进程不协调,影响执法效果。目前中国在制定有关市场主体、市场行为和宏观调控的法律法规方面已经取得长足进展,但是由于经济体制转轨和政府职能转变还不到位,执法效果往往不理想。例如,反不正当竞争法的实施经常遇到行政性垄断的阻碍。其次是执法落后于立法。对有法不依、执法不严甚至违法不究的行为缺乏有力的监督制约,人治大于法治的现象在许多地方时有发生,严重损害司法独立和司法公正。再次是部门、地方政府的法规甚至内部文件与国家法律存在矛盾。在行政执法实践中,出现内部文件的权威大于部门规章,部门规章的权威大于国家法律的现象。一些部门和地方政府在处理矛盾和问题时,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而是以内部文件甚或长官意志作为判决依据。此类问题较多地表现在企业改制和涉外经济纠纷等方面。

二、入世背景下政府职能定位

按照 WTO 规则和社会主义市场经济的要求搞好政府职能定位是转变政府职能和制度创新的基本前提。转变政府职能不能仅仅停留在组织内部简单的职能分解和权力收放上,更重要的是要具体整合、调整政府的行政权力,依据社会发展的需要,探讨职能的转移或输出,收缩或增加,从整体上建立能够满足当前和未来需要的职能体系。按照 WTO 规则来规范政府职能,重新审视政府职能范围,必须在具体的职能界定和行使上做到有取有舍、有强有弱和有进有退。各级政府应重点搞好 6 个方面的职能定位:

1. 加强宏观经济的调控和管理 WTO 成员无论发达成员还是发展中成员,其经济贸易发展的事实证明,政府从未放弃过对经济的宏观调控和管理,当今世界也不存在没有国家调控的“自由”的市场经济。但问题是如何进行宏观调控,传统计划经济中不存在真正意义上的宏观调控,不过是计划控制而已。政府通过宏观调控引导国民经济的发展方向,选择有效的经济发展战略,才能达到充分利用世界资源,减少经济发展过程中的盲目性,维护国家经济安全的目的。当然,入世所要求的政府宏观调控决非是过去那种大包大揽、事无巨细、无所不管的计划控制,而是依靠合乎市场规律的更高层次、更有力的调控体系来实现。

我国作为一个正处于市场化进程初期的体制转型国家,要经受住入世融入国际竞争的考验,离不开一个强有力的政府的帮助。邓小平同志曾指出:“社会主义同资本主义比较,它的优越性就在于能做到全国一盘棋,集中力量,保证重点。因此,中国政府应当是强势政府,必须具有较强的宏观管理能力。”

我国在 WTO 框架下加强宏观管理职能,在本质上不同于发达国家,主要是克服市场缺陷的政府干预,主动运用法律、经济、行政等多种手段,积极调控经济活动。具体讲,要发挥好如下 4 种功能:一是规范功能,即通过行政立法,严格按照法律的授权制定法规规章来管理经济,使经济管理有法可依、有章可循,为法律方式管理经济提供依据,而且行政立法应按照 WTO 所要求的透明度原则予以公布;二是规划功能,即主要通过制定行业发展规划,采用行政指导的方式,进行产业导向,调整产业结构,更符合国际竞争的要求;三是监控功能,即以制定的法律法规为依据,监督法律法规的实施,对破坏市场竞争的行为予以惩处,维护竞争秩序;四是协调功能,即对政府行政行为运行中产生的新问题予以协调,调停行政争议。

2. 弱化政府微观管理职能 在计划经济条件下,一切都被政府管起来的做法,其必然的结果是经济缺乏活力,社会中其他调整社会秩序机制的作用受到限制。因此,进一步弱化政府微观管理职能已是当务之急。一方面弱化政府对资源的控制职能,从根本上改变由政府统一计划、配置人财物的权力模式,将这种职能切实交还给市场。对于政府在微观经济中的一些审批权、核准权、管理权、制约权也应取消,使政府权力从“无限”变为“有限”。另一方面,要弱化政府对微观经济的干预职能。在市场经济条件下,只有在市场失灵的领域,政府干预才是合理的。政府要转变直接参与微观经济活动的做法,还企业以自主经营权,实现所有权与经营权的分离,使企业成为独立的市场主体,自主依据市场信息进行自我调整。政

府要从绝大多数微观经济管理领域中退出来,使政府由原来的控制者、参与者、操纵者,改变为指导者(政策指导),监督者(确保国有资产保值增值),服务者(为企业提供协调和社会服务),切实做到政企分开。

3. 转化政府社会管理职能 国家和社会的成功分化是现代社会发展的显著趋势。从社会学角度观察,中国与发达国家最大的差异是,中国政府与社会个体(个人、家庭、社会组织和企业)之间缺少一个宽厚的中间层,或者说缺少一个社会自我调节层。建立成熟完善的社会自治组织系统是实现“小政府”的客观社会基础。政府应大胆向社会组织分权,将某些不宜由政府承担的技术性、服务性、协调性工作,诸如会计事务、审计事务、法律事务、资产评估、房地产评估、物业管理、行业管理、社区自治管理等,从政府职能中分离出去,转移给社会中介组织、社会公共服务组织和社会自治组织去承担,克服过重的服务职能及不合理收费所带来的弊端。

4. 制定市场规则,纠正市场失灵 WTO主张公平贸易和公平竞争,要求各成员的市场交易和市场管理规则必须一致、公平、透明、稳定。我国要实现这一目标,除了依靠强制力外,没有别的任何组织和别的任何办法可以替代。“政府的必要性在于:它是竞争规则的制定者,又是解释和强制执行这些已被决定的规则的裁判者。”政府必须通过自身行政权威的发挥和职能的履行,制定各种法规和市场规则,规制一切市场主体与市场行为,维护市场契约关系和市场秩序,努力创造良好竞争环境。

5. 组织生产公共产品 入世后,随着经济的发展,企业和人民群众会对公共产品,如道路、机场、水电等物质基础设施及其他公共事业、公益事业、保障体系提出更高的需求。但是由于公共产品投资成本大,建设时间长,收益回报周期长,有些甚至没有直接收益,普通企业及社会投资者一般不愿参与,依靠市场调节很难达到供给与需求的平衡,需要政府通过财政、金融、产业政策等政府行为和公共政策手段支持或补贴公共项目建设,尤其是对以全社会公共利益为目的的项目,政府应责无旁贷全面参与或直接经营;对以盈利为目的的公共项目,政府应在定价、市场准入等方面适当予以干预和监督,保证其为社会提供更好的服务。

6. 营造统一开放的市场环境,保护公平竞争 WTO要求各成员方在全国统一的市场基础上实施对外经贸政策,倡导进入市场的企业应一视同仁,公开交易、公平竞争。要创造全国统一、开放、有序、公平的市场环境,政府担负着十分重要的责任。政府要通过加强市场的建设和制度管理,把对内开放和对外开放结合起来,打破社会生产和经济生活狭小、分割和封闭的障碍,使市场主体获得法律上和经济负担上的平等地位,都能机会均等地在市场上取得生产要素,并努力推动一切经济活动都进入全国乃至全世界的大市场中去,促使国内市场在统一的基础上与国际市场融合为一体。

三、入世初期转变政府职能的工作重点

中国入世,政府职能转变刻不容缓,但决不是一朝一夕能够完成的。当务之急是要引导国内各地区、各经济主体不要再各自为政、相互残杀。要尽快打破地区、部门和市场分割的局面,遏制地方保护主义的泛滥,使全国尽快形成统一规范的市场体系。要进一步深化国有企业改革,特别是国有企业管理体制的改革,尽快实现国有企业战略性改组的目标。要抓紧对大中型国有企业进行规范的公司制改造,切实提高其国际竞争力。作为政府机关本身,应

当着重做好以下几个方面的工作。

1. 加大宣传力度,转变各级政府官员和社会民众的陈旧观念 传统计划经济观念根深蒂固,与 WTO 的市场经济观念不相适应。中国有着几千年的封建历史和几十年实行计划经济体制的历史,目前市场经济还处在逐步完善阶段,计划经济观念仍然比较普遍存在,各级政府在组织经济工作方面仍然沿用过去计划经济的一套思维方法。从我国的企业来看,其自身的经营观念仍未摆脱传统体制的羁绊,虽然在主观上渴望摆脱政府的控制,但面对激烈的市场竞争,又往往为了维持垄断地位而希望政府扶持、保护。广大社会公众由于受传统思维方式的影响,习惯于四平八稳、按部就班、小富即安,缺少应有的危机感、紧迫感和锐意进取的精神。以上种种必须通过大力开展宣传、培训,使他们的思想和观念有一个根本的改变,以真正适应入世的要求。

2. 按照入世所作的承诺,全面清理现行的法律、法规和政策,增强法律法规的统一性和公开性 WTO 是建立在法治基础上的国际经济体系,其规则作为国际经济贸易法的国际法体系,需要各成员方国内法的支撑。改革开放以来,我国的立法工作取得了很大成绩,基本形成由宪法、法律、法规、规章等构成的庞大的行政法体系。但应当看到,有些法律规定与 WTO 的要求不相一致;由于立法层次较多,法律规范之间相互冲突、下位法与上位法不一致等问题还时有发生。因此,必须对现行的法律、法规和政策进行全面清理。对完全不符合 WTO 要求的予以废止;对基本不适应的,要重新修订;对基本适应而局部不适应的,要认真修改;对法律规范中明显冲突、“打架”的要进行归并、清理,使我国行政法体制真正适应市场经济体制的需要,适应入世后更加开放的国际环境的需要。

3. 清理并大幅度减少行政审批 我国的现行行政审批制度是在计划经济条件下形成的。随着市场经济的建立和发展,传统行政审批制度的弊端日益突出。政府审批的名目过多、手续琐杂,办一件事情往往要付出很大的精力、财力并费尽周折。各部门为了部门的权力和利益,千方百计设定、扩大审批环节,导致政府权力部门化、部门权力利益化。审批制已经成为阻碍市场经济健康发展的重要因素,而且也成为权力“暗箱”操作、导致腐败的一个源头。这与 WTO 所要求的国际惯例极不适应,必须下决心进行彻底清理。要按照 WTO 的要求和精简、效能的原则,取消那些与 WTO 规则相抵触、影响经济和社会发展的,不符合政企分开和政事分开原则的审批事项,把一些政府不该管或管不了的事情从政府职能中剥离出去。同时,大力减少审批环节,简化审批程序,下放审批权限,真正建立起符合 WTO 要求的与市场经济发展相适应的行政审批制度。

4. 健全全国统一市场,切实规范市场秩序 首先,要加快市场体系的培育,发展以初级集贸市场为基础,以批发市场、专业市场、生产要素市场为骨干,以期货市场为方向的结构完整、功能互利的市场网络。在培育和完善批发市场过程中,要制定规范的市场规划,保护产权边界,消除身份歧视,废除所有制限制,打破地区封锁,防止市场垄断,维护公平竞争。支持农民以稳定就业方式进城务工经商,促进城乡劳动力市场的培育和成长。积极探索农村土地进入一级或二级市场的途径,培育土地市场。健全农村金融市场体系,包括资本市场、货币市场、直接融资市场和间接融资市场等。其次,加大执法力度,维护市场秩序。要彻底改变“重审批轻监管”的做法,把工作的着重点从部门审批转移到日常监管上来。要制定完善日常的市场监督管理制度,加大监督检查和执法力度,及时发现和处理市场中各种矛盾、纠纷以及各种违法违规行,维护正常的市场秩序。