

入世与我国政府职能定位创新研究

陈泰锋 王 斌

摘 要:入世首先是政府先入世,对此,我国学术理论界早已达成共识,而且诸多的学术文章也已经从不同角度论述了入世后我国政府职能的转变。但由于中国目前处于经济转型时期,入世后首要的问题并非是空谈政府职能的转变,而是要从根本上在思想意识形态层面弄清 WTO 框架下政府职能的定位问题。为此,本文阐述了实现政府职能的定位创新是进行有效政府职能转变的前提,并结合国内外关于政府职能定位的理论,论述入世后我国政府职能定位的创新要素、创新取向以及创新目标 3 方面的问题,最后提出入世后我国要建立一个企业化、人性化、法治化、道德化、统一化、开放化的服务型政府的观点。

关键词:入世;政府职能;定位创新

中图分类号:F 744 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2004)03-0040-05

一、关于政府职能定位的理论

关于政府职能的定位,其争论和探讨由来已久。最早可以追溯到 200 多年前的亚当·斯密。他竭力鼓吹“经济自由主义”思想,反对国家干预社会经济活动,将政府在社会经济活动

=====

参加“全球契约”的企业和组织每年必须在联合国“全球契约”网站上发表实施契约的具体成效和经验教训。参加契约的工会、环保组织和人权团体可以在该网站对他们的声明和实际做法提出争议。

到 2003 年 10 月已有包括耐克、联合利华、爱立信、德意志银行在内的 1000 多家跨国公司向联合国承诺在国外实行合宜的劳工标准和社会标准。由于“全球契约”的实施依赖于企业的自愿,对于企业不愿参与或虽参与但违反其承诺的行为,联合国或国际社会只能以道德的力量予以约束,并无强制手段,因而该契约的成效尚有待观察。

综上所述可见,不管人们承认与否,近年来国际劳工标准在 WTO 体系以外对国际贸易正以各种方式发挥着越来越大的作用。许多人同意,在可预见的将来其最终必将被纳入 WTO 的法律框架。

(作者单位:上海电机学院 上海对外贸易学院)

的地位和作用定义为“守夜人”。二战前,凯恩斯认识到单纯的市场经济会产生“市场失灵”,强调需要用“看得见的手”去纠正“市场失灵”,提出“国家干预主义”的思想。二战后,萨缪尔森折衷了斯密和凯恩斯的观点,提出:“对于一个健康运行的经济来说,市场和政府这两个部分都是必不可少的。现代经济的运作如果没有市场或政府,就像一个孤掌难鸣的经济”,“政府的经济职能是什么呢?其职能在于提高效率、增进平等和促进宏观经济的增长与稳定”。在中国,著名经济学家厉以宁教授曾提出过“搅拌机及其管理者”理论,指出政府的作用在于制定搅拌机(市场经济)的运行规则,在搅拌机的运行发生故障时,负责维修,排除故障,以保证搅拌机的正常运转。

可见,国内外的学者都从不同角度、不同侧面试图对政府职能定位做出不同论述。因此,政府职能的定位实质上就是如何准确、合理地界定和划分政府和市场在经济运行中角色扮演,以保证经济活动的高效运转。其宗旨是政府和市场要做到各就其位、各司其职、各行其权、各得其利、各担其险,找到自己合适的位置。但是,必须看到,政府是适应社会公共需要而产生的,在不同经济条件下、不同社会环境中、不同公共需要产生时,政府职能的定位理所当然应该是不一样的,因而,政府职能定位具有动态性。因此,在我国这样一个经历了几十年“计划经济体制”,目前正向“市场经济体制”过渡,具有明显“转型经济”特征的国家,我们也就不难理解,适时地根据经济发展的需要重新定位政府职能的必要性和紧迫性了。然而遗憾的是,自1988年我国首次提出“政府职能转变”至2001年实现入世,我国对“政府职能定位”的讨论和实践,几乎从来没有一个明确的参照系或坐标系,政府职能的转变有时是主动推进的,有时则仅仅是迫于形势压力而采取的短期行为,致使一些深层次矛盾依然存在。因此,入世对中国而言,不仅为今后我国政府职能的转变,提供了现实、清晰和可资借鉴参考的规范标准,更为我国适时、科学、准确、合理地重新定位政府职能提供了一个千载难逢的大好机遇。

二、入世与我国政府职能定位的创新要素

经济全球化是当今世界经济发展的基本特征。全球化要求人们的行为观念要有全球化的视野,行为方式要有全球化的眼光,政府行政要有全球化的动机和高度。经济全球化的最重要的表现就是经济资源在全球范围自由、大量地流动和不断地重组。巨大的经济资源在哪里落户并聚集,哪里经济就会有更快的发展。除自然禀赋外,国际经济资源驻足的前提从本质上讲并不是靠特殊的优惠政策,而是看是否有良好的市场环境和规范的市场机制。显然,这是一个系统工程,能创造这一环境、促成这一机制的主要是政府。因此,政府发挥作用的首要基本点应明确无误地从对资源配置的直接干预,转向创造有效率的市场环境上来,通过市场力量提高本国资源配置的效率,通过良好的市场环境吸引国际经济资源。

WTO建立和运行的基础是自由竞争的市场经济体制。作为各成员意志和利益相互妥协和调和的产物,WTO通过谈判所达成的、对所有成员政府具有普适性约束力的一套规则体系,其最根本目的是要在减少政府干预的基础上实现世界范围内经济发展的最大自由。事实上,在整个《WTO协定》内容中,也仅有“倾销与反倾销”和“国营贸易企业”2项条款是直接针对企业行为的,其他所有内容都是针对政府或者通过政府间接作用于企业的。在WTO规则体系中,成员政府行为是WTO规范和制约的第一主体,并且WTO主要规范那

些影响贸易和进口产品在本国市场竞争条件的政府行为,包括制定关税、配额、补贴或国营企业等贸易政策的规则,其内容涉及农产品、纺织品与服装、银行、电信、政府采购、工业标准、食品卫生规则、知识产权等。从这个意义上来说,入世后,任何一个WTO成员所面临首要任务就是参照WTO规则体系的基本要求和本国的人世承诺,重新进行政府职能的准确定位以及对政府管理经济的方式进行战略性调整。简言之,为实现政府职能与WTO规则体系的全面衔接,就是要使政府成为宏观经济的调节者、公共产品的提供者、良好市场环境的营造者和培育者、市场规则的制订者、市场机制的监督者、公平竞争的维持者、国家安全的维护者。其实质就是要使政治职能实现从人治到法治、经济职能实现从计划走向市场、社会管理职能实现从管制到建立服务和伙伴关系。为此,政府职能定位要实现“5个转变”,即实现政府从市场竞争主体向市场监管主体的转变、实现从管制型政府向服务型政府的转变、实现政府从直接行政干预到间接调控为主的转变、实现政府从依靠内部政策办事向依法行政的转变、实现由行政主导型政府向市场主导型政府的转变。

三、入世与我国政府职能定位的创新取向

WTO规则是一套旨在推动建立成熟、完善和规范的市场经济的规则体系。参照WTO规则体系明确政府职能定位,实际上就是表明任何一个WTO成员在WTO框架下的政府职能转变的前提条件必须是以市场化作为基本的价值取向,WTO成员的政府职能定位一定是在市场竞争条件下的政府职能定位,否则这种定位就是违背WTO基本精神和要求的。因此,入世后,我国准确定位政府职能也必须以市场化的改革作为定位的基本价值取向。就计划经济和市场经济区别来说,首先体现在,计划经济是一个统一经济,具有集中性,一元化等特点,而市场经济是多元化的,不仅体现在社会主体的多元化;而且更体现在权利的多元化,分权、分利、分责、分工是最基本的特点。因此,在市场经济条件下,最基本的要求是市场主体的分开,使每个社会组织,每个社会成员,在社会生活中有一个明确的定位、明确的权利范围和职责范围。每个主体都要按照社会分工和社会赋予的权利以及规范进行行动。政府也不例外,政府要和社会团体、非政府机构、企业、社会公益组织等分开,否则,就会导致职能不清、权利不清、责任不清、利益不清。其次,市场经济与计划经济的区别不是简单的政企分开,而是整个社会机体的分开,如政事分开、政治团体与社会中介组织分开等等。如律师事务所、会计师事务所、行业协会等中介组织,它们的职能与政府不同,政府不能取而代之。最后,市场经济和计划经济的最大区别是:在计划经济体制下,生产、分配、交换等活动统一由国家管制;而市场经济是“以人为本”、“以企业为本”的经济,每个人有选择的自由,可以自主择业、自主投资、自担风险。这点区别从根本上决定了,在计划经济下,政府是一个“无限”政府、“全能主义”政府,“什么都管”的政府。在市场经济下,政府是一个“有限”政府、知道“管多少、管哪些、管多大”的政府。

那么,在市场经济条件下,政府到底应“管什么”呢?也就是说如何准确划分市场力量和政府力量的作用范围呢?一个总的要求是,凡是“政府不该管、可管可不管”的事情,都应交给市场去做。概言之,在市场竞争条件下,政府的职能主要是在遵守市场规律的前提下,通过创建一系列制度安排来规范市场、稳定市场和引导市场发展,并通过提供必要公共产品的形式来弥补市场供应的不足,政府不一定成为产品的直接生产者或提供者。

四、入世与我国政府职能定位的创新目标

转变政府职能,明确政府职能定位,归根结底是要创建一个全新的政府治理模式。总体上来说,入世后,政府改革的目标模式可以概括为:既要经济全球化的时代条件下充分发挥市场机制的作用,减少对经济社会的干预,又要克服市场失灵和国际经济不平衡对本国经济造成的消极影响。要实现此目标,就是要建立一个企业化、人性化、法治化、道德化、统一化、开放化的服务型政府。

1. 企业化的政府 企业化政府并不是要将政府转变为生产和经营企业,直接参与经济活动。在WTO框架下,政府作为公共产品和服务的提供者,其作用是弥补市场的缺陷,按照市场经济的规律办事,追求更加有效率和效用的管理方式。

2. 人性化的政府 著名学者奥尔森曾说过,一个能够促进社会经济繁荣的政府,其职责只是界定产权、保证合约的有效履行及保护个人财产不受到侵犯,除此之外,政府能够做的事情不多。可见,“以人为本”是政府存在的终极价值。WTO以“非歧视”和“国民待遇”原则保障作为个体的自然人以及作为企业的法人在经济生活中的平等权利,不因他的性别、国籍而有所差异,充分体现了“以人为本”、“以企业为本”、“以社会为本”的人性化的政府职能理念。其核心就是对人权的尊重和保护,并在此基础上实现政府对社会事务的民主管理和决策,获得“公平的正义”,以期最终实现“惠及绝大多数人的最大幸福”。

3. 法治化的政府 法治化政府是指在WTO框架下,对政府的方方面面从法律法规和制度上进行界定,使政府机关在从事行政行为时依据这些法律法规办事,做到依法行政。WTO作为对政府管理行为设立的超国家权威的制度约束,不论是它的“统一、公正和合理”,还是它的“非歧视”和“国民待遇”,特别是它有关“司法审查”的规定,都将有关政府管理法治化的问题提升到了国际社会共同监督的高度。入世后,政府行政的过程只有纳入到法治化的轨道,才能保证政府行政行为合理合法、公平公正。首先,政府职能的法定化。要对政府及内设部门的职能依照法定程序进行界定,明确各部门的职责范围及权限,从根本上解决政府部门普遍存在的“职能自定”问题,使各个部门按照自己的法定职能依法行政。其次,政府权力的法定化。必须对政府权力进行法定,即把政府直接控制的权力,能上升到法律的要上升到法律,不能上升为法律的也要转化为规章制度,把运用权力进行的管理变为运用法律法规和制度进行的管理,实现政府由权力导向向规则导向转变。再次,政府行政程序法定化。包括决策程序的执行程序,这是保证决策民主科学、执法公平公正的重要前提。要健全决策程序和执行程序,制定严密的规章制度,规范行政行为,使行政程序法定化。最后,政府行为制约的法定化。这是政府行政行为合法化、合理化的重要保证。从根本上讲,对政府管理进行制约主要由两个部分组成:一是来自法律制度的约束。要健全各种规范政府行为的法律法规和规章制度,如行政审批制度、收费制度、行政复议制度、行政检查制度、行政责任追究制度、政务公开制度等等,使政府做到有法可依,有法必依,从法律制度上形成对政府行为的约束。二是来自社会全方位的监督。包括党内监督、党外监督、行政监督、司法监督,还有来自WTO贸易政策审议机制及成员方的监督。

4. 道德化的政府 WTO规则体系下的社会应该是开放的、平等的,而要维持这种平等和开放,除了上面所提及的通过运用法律和法规的强制性,其实,从道德上规范和强调遵

守法律和做模范公民也是对强制力的一种补充。因此,参照 WTO 规则建立起来的政府必然是一个道德化的政府,这种道德化的政府不仅体现在它的管理过程是否公正和是否合理,更重要的是体现在它是否是一个有信誉的政府,政府的信誉是社会生活中的最高信誉,它不仅建立在“言必行,行必果”的国家强制力的执行过程中,也体现在为社会公众提供的公共产品和服务上。因此,在 WTO 框架下,政府作为国家行政权力的化身,坚守正义原则是政府赖以存在的道德基础,它应致力于通过加强社会范围内的道德建设来维护社会秩序的稳定与有序,建立以诚信为基础的社会。

5. 统一化、开放化的政府 根据 WTO“公开透明、统一实施”原则,统一化和开放化是一对相辅相成、互为前提的概念。统一化是开放过程中的统一,开放化应是建立在统一基础上的开放。因此,入世后,政府首先要保证法律法规的统一和政令的统一。一方面,修订原有法律法规,使之与 WTO 规则相统一,与国际惯例相接轨。另一方面,加快立法,保证国内立法的统一性,避免政出多门,互相矛盾。再一方面,打破地方保护,保证法律法规实施的统一性,确保政令的统一。同时,政府还要实现行政过程的阳光化,由“封闭”政府走向“开放”政府。主要包括:(1) 政策法规公开化。凡是涉及对外贸易的法律法规,都要在指定的公开刊物上及时公布,并且还要建立和指定一个专门机构为 WTO 其他成员、个人、企业提供政策咨询服务,以防止由于政策的不公开而造成歧视。在法律法规制定过程中,要公开透明,除涉及国家安全和其他允许的例外,新的外贸法规和措施公布前,要允许各方提出意见,给予做出评议的时间,方能实施,以保证法律法规制定过程的透明化。(2) 行政程序透明化。政府决策程序要向公开透明、民主科学方面转化,要通过法律程序进行决策,不搞暗箱操作。同时,要推行政务公开。(3) 行政审批规范化。要废止过多和重复的审批,减少审批事项;建立和形成有效的审批管理制度体系,包括审批程序制度和监督制度。

(作者单位:上海对外贸易学院 山东省德州市对外经济贸易合作局)



参考文献:

- [1] 《邓小平文选》[M]. 北京:人民出版社,1994.
- [2] 阮成发. WTO 与政府改革[M]. 北京:经济日报出版社,2001.
- [3] 吴易风. 市场经济和政府干预[M]. 北京:商务印书馆,1998.
- [4] 黄硕风. 综合国力新论[M]. 北京:中国社会科学院出版社,2000.
- [5] 诺思. 财产权利与制度变迁[M]. 上海:上海三联书店,1991.
- [6] 张向晨. 发展中国家与 WTO 的政治经济关系[M]. 北京:法律出版社,1999.
- [7] 李文良. 中国政府职能转变问题报告[M]. 北京:中国发展出版社,2003.