

# 加入WTO后我国地方政府职能的转变

魏后凯

(中国社会科学院工业经济研究所, 北京 100836)

**摘要:** 加入WTO将对我国地方政府行为产生重要影响。为适应加入WTO和发展社会主义市场经济的需要,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府,加快政府职能的转变势在必行。本文从六个方面探讨了新形势下如何加快我国地方政府职能的转变问题。

**关键词:** WTO; 地方政府; 职能转变

**中图分类号:** F123

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1007- 7685(2002)08- 0020- 03

中国加入WTO是党中央、国务院面向新世纪做出的一项重大抉择。加入WTO,将进一步加快中国改革开放的步伐,推进经济市场化和国际化的进程,使中国经济逐步融入世界经济的大家庭。WTO规则作为国际公法,是政府之间的协议。各成员国政府都要接受国际规则和国际惯例的检验、评判。中国政府在与WTO签署的法律文件上庄严承诺:确保WTO规则在整个关税领土上统一实施。《中华人民共和国加入议定书》中明确指出:中国各级地方政府的地方性法规、规章及其他措施应符合在《WTO协定》和议定书中承担的义务。因此,加入WTO后,各级地方政府行为和政策法规必须符合WTO规则,政府职能要及时进行转变,政策法规也要做必要的调整。

加入WTO,意味着中国必须接受WTO的基本规则和各项协定、协议。对于WTO已经制定好的游戏规则,我们不能擅自改变它,而只能遵守、支持这些规则。中国政府承诺:地方各级政府对于《WTO协定》和议定书有关的贸易政策问题没有自主权。最近,国务院法制办有关负责人又强调,中国实施WTO规则没有特区。一些特殊经济区如经济特区、高新技术开发区、沿海经济开放区

等,也必须保证统一实施WTO规则。因此,对各级地方政府来说,一方面要按照WTO的基本原则和基本精神,对各种地方性政策法规进行必要的调整,以适应的新的经济环境;另一方面,也要充分利用WTO的规则,积极争取自己的权利,保护本地区的合法利益。

WTO是以市场经济为基础,自由竞争为原则的经贸规则体系。从本质上讲,它与中国正在建立的社会主义市场经济在内涵上具有较大的一致性。WTO的基本原则主要有五条,这就是最惠国待遇原则、国民待遇原则、透明度原则、自由贸易原则和公平竞争原则。其中,最惠国待遇和国民待遇原则统称为非歧视性原则。这些基本原则贯穿于WTO的各个协定和协议中,构成了多边贸易体制的基础。中国加入WTO后,各级地方政府行为和政策法规也必须遵循这些原则,而不能违背它。这就意味着,今后地方政府行为和政策法规必须限定在WTO和市场经济规则的框架之内。

目前,我国政府职能定位还不合理,政策行为很不规范。随意干预、乱收费现象严重,政企关系尚未完全理顺,各种政策法规不透明,缺乏统一性,行业和行政垄断十分盛行。这种状况既不符合

收稿日期: 2002- 06- 07

作者简介: 魏后凯(1963- ),经济学博士,中国社会科学院西部发展研究中心主任,工业经济研究所室主任、研究员、博士生导师。研究方向:城市与区域发展、产业组织、外商直接投资、资源经济。

WTO 的要求,也不适应发展社会主义市场经济的需要。为适应改革开放的新形势,建设廉洁、勤政、务实、高效的政府,加快政府职能的转变势在必行。朱镕基总理在政府工作报告中明确指出:“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。”这就为我国各级政府职能转变指明了方向。

为尽快实现政策职能的转变,当前需要做好以下几方面的工作。

## 一、进一步解放思想,转变观念

长期以来,受传统计划经济的影响,我们在观念上不自觉地形成了一种政府万能的思想,总以为政府什么事都能办,什么事都想管,结果是该管的没有管好,不该管的又没有能力管好。在有些地区,一谈到要加快某一产业的发展,首先想到的是设立一个机构,如有的地区设立了“非公有制经济发展管理局”、“第三产业发展管理办公室”等,有的甚至还准备设立“瓷局”。事实上,这种做法并非一定能起到加快产业发展的作用,反而会提高政府的服务成本,并增加企业的经营成本。为此,必须按照WTO和市场经济的要求,改变政府万能的观念,树立适度有效干预的思想,变“全能政府”为“有限政府”。也就是说,政府对市场干预必须适度,对市场监管要有力,对宏观经济调控要有效率,政府政策及行为要统一透明。

## 二、明确地方政府的职能定位

要发展市场经济,就必须明确哪些事情应由政府来办,哪些事情应交给市场和民间去做。换句话说,就是必须明确政府该干什么、不该干什么。为建立一个办事高效、运转协调、行业规范的行政管理体制,今后凡是市场和民间能够办的事情,应尽可能交给市场和民间去办,以充分发挥市场机制和民间力量的重要作用。各级政府的职能主要是搞好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

具体说来,在社会主义市场经济条件下,地方政府的职能应主要集中在以下五个方面:一是强化宏观经济调控职能,取消对企业的直接行政干预;二是制定和维护市场规则,加强市场监管力度,营造统一开放的市场环境,保护公平竞争;三是加强对人口、劳动保障、环境保护、社会治安等社会事业的综合管理;四是提供基础设施、科教文化、医疗卫生等公共产品,使各地区居民能享受大体一致的公共服务水平;五是保护辖区内所有投资者和居民的合法权益。这是各级地方政府应有的

的职责。它与过去一些政府部门所采取的地方保护主义做法是完全不同的。地方保护主义只对本地企业和产品予以“保护”,而对外地企业和产品则给予歧视。这种地方保护主义的做法违背了公平竞争的原则,既不符合WTO的基本规则,也与发展社会主义市场经济的要求背道而驰。

## 三、科学规范地方政府行为

当前,我国地方政府职能定位不合理,各政府部门之间、政府与企业之间以及政府与社会之间缺乏分工,地方政府行为很不规范,且存在严重的“三位”现象,即“越位”、“缺位”和“错位”问题。所谓“越位”,就是政府部门干了许多不是政府应做的事情,取代了市场和企业的行为,如过多干预企业生产经营活动等;所谓“缺位”,就是政府有些应做的事情,比如服务功能、监管功能做得很不够;所谓“错位”,就是政府部门在行使各自职能时,往往种了别人的田,荒了自家的地,产生职能交叉或出现“真空”。

要解决这三个问题,根本出路在于根据地方政府的职能定位,科学规范地方政府行为,该“退位”的坚决退位,该“补位”的应补位,该“正位”的应正位,同时加强法律规章制度建设,使地方政府职能转变逐步走上法制化、规范化的轨道。

一是“退位”。对于那些可由市场、企业和民间办的事情,各级政府部门要坚决“退位”,把权力交还给市场、企业和民间。比如,必须放松行政性管制,减少行政性审批,放弃微观经济管理职能,即政府不再直接经营管理企业,不再投资兴建非公共产品性质的企业等。这样就要求我们不仅要做到政企分开、党企分开,还要做到政社分开。我们不能以党代政,更不能以党代法。党政不能直接干预各种所有制企业的生产经营活动,也不能直接干预民间自身的事情。

二是“补位”。在完成“退位”以后,政府应集中精力加强宏观经济调控,规范市场,创造良好的市场环境,建立和完善公平竞争、规范有序的市场体系,发挥市场机制的作用,强化社会管理,提高公共服务水平。这样通过“补位”,政府的作用不是弱化,而是会进一步得到加强。特别是在市场监管、社会治安、城市和国土规划、环境保护、计划生育和法制建设等方面,政府的职能都应加强。

三是“正位”。要加快政府机构改革的步伐,明确各部门的责任、权利和义务,进一步理顺各政府部门的职能分工,防止有利益的事情大家都来管,没有利益的事情却相互推诿和无人负责,避免出现“多头管理”、“交叉管理”和“无人管理”等现象。

## 四、加快行政审批制度的改革

我国的行政审批制度是在计划经济时期形成的,目前仍广泛存在于社会经济各个领域。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。行政审批所以在我国广泛存在,主要是因为行政审批的背后体现着权力和利益,这种权力曾被看成是加强行政管理的象征,并成为一些部门获既得利益的重要手段。因此,要改革行政审批制度,将涉各方面的既得利益,难度很大。由于行政审批的范围十分广泛,加上其存在的时间较长,以致于在人们的头脑中长期形成了一种“审批经济”观念,即任何事情都要经过政府批准才能做;政府不认可、不批准的事情就不能去做。

审批制改革是行政管理体制改革的突破口。然而,要完成这一改革将需要一个较长的过程。当前,重点要抓好以下三项工作:一是减少行政审批的范围,逐步向登记制过渡。在企业设立、外贸经营权、民间投资等方面,要尽快取消行政审批。在一些发达国家如日本,必须经政府批准的行政许可(审批)很少,一般不到30%,大部分都是登记和核准,而我国正好相反。二是加强规范管理,建立监督约束机制。对于取消的行政审批事项要建立后续的监管体制,防止管理脱节;对于必须保留的行政审批事项,要按照“规范操作,简化程序,公开透明,明确责任”的原则,建立严格的审批程序,形成制度规范。同时,政府要明确规定审批权的归属以及审批的依据、权限、范围、责任、程序和时间等。三是健全市场准入制度,加强审批后管理。在企业设立、项目投资等方面,要根据实际情况,建立科学的市场准入标准和制度,引导企业和居民的经济行为,防止出现低水平不合理重复建设,形成过度竞争的局面。同时,要加强审批后的监督和管理,改变目前广泛存在的重审批、轻管理现象,把事前管理和事后管理有机地结合起来。

## 五、提高政策法规的透明度

按照WTO的规则,各成员方的各项贸易措施,包括有关法律、法规、政策以及司法判决和行政裁决等,必须保持透明。各成员方所制定和实施的贸易措施及变化必须予以公布,并且向WTO通报,不公布的不得实施。但是,WTO并不要求成员披露可能会导致影响法律执行,或违背公共利益,或损害某些企业合法商业利益的机密信息,如汇率、利率等的调整。

市场经济是法制经济。实行依法治国、依法行政、从严治政是建设社会主义法治国家的根本方略。要实行依法治国,就必须贯彻公开透明的原则,实行广泛的公众参与,让公民充分了解政策法规条文。然而,目前无论是中央政府还是各级地方政府,仍有大量的政府政策是通过内部红头文件、领导讲话、会议纪要以及内部规章制度等形式来体现的,一般老百姓难以看到,而且往往是“暗箱操作”。有许多重大的政策都体现在领导讲话而不是法律法规之中。这种做法既不符合WTO公开、透明、可预见性的要求,也不适应市场经济发展的需要,不利于推进我国的法制建设。

中国加入WTO后,各级政府将主要采用市场经济的办法,依据统一、透明的法律法规来管理经济,而不是靠内部红头文件,更不是靠长官意志。为适应加入WTO的需要,今后必须提高各项政策法规的透明度。凡是需要执行的政策法规都应向全社会公布,没有公布的就不能执行。除少数涉及国家重大安全问题的政策法规外,其它政策法规在实施之前必须先行公布,供大家广泛讨论,提出合理的意见和申诉。目前,上海市已将刊登各项政策法规的政策公报免费公开发布,并在“中国上海网站”上公开发表。

## 六、建立现代市场监管制度

目前,我国各级政府对市场秩序的规范和监管还十分薄弱,政府职能存在严重的“缺位”。由于规范市场秩序的法律法规仍不健全,地方保护主义和行政垄断严重,加上执法不严,管理松懈,纪律松弛,甚至有法不依,违法不究,致使市场秩序比较混乱。这突出地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,弄虚作假、逃废债务现象相当普遍。为此,必须加强市场监管力度,建立公平竞争、规范有序的市场新秩序。首先,要加快有关市场规范的法律法规建设,如尽快出台反垄断法等,采用法律手段打破行政性垄断,防止企业相互勾结,形成价格联盟,损害消费者利益。其次,要加强对市场的监管力度,严格执法,从严治政,采用经济、法律和必要的行政手段,打击各种违法乱纪、扰乱市场秩序的行为。再次,在石油、天然气、电力等与政府维持公平市场秩序密切相关的一些领域,要建立独立的监管委员会,将政府政策职能和监管职能分开,以加强对权力的监督。

(责任编辑:耿玉春)