

WTO 视野下我国地方政府的角色转换

沈 荣 华

一般来说, 社会资源的配置可通过政府与市场这两种最基本的方式来实现。历史的进程已经证明, 社会资源的有效配置, 根本不可能绝对地依靠市场或绝对地依靠政府。查尔斯·林德布洛姆说过: “撇开专横的政府与主张自由的政府之间的区别不说, 一个政府同另一个政府的最大不同, 在于市场取代政府或政府取代市场的程度。”^① 查尔斯·沃尔夫也指出: “市场与政府间的选择是复杂的, ……因为这不是纯粹在市场与政府间的选择, 而经常是在这两者的不同组合间的选择, 以及资源配置的各种方式的不同程度上的选择。”^② 当前, 我国正处于转轨期, 如何恰当定位政府的角色, 如何规范政府的行为模式, 将关系到我国体制转轨能否成功。

一、权力博弈: 地方政府的角色变化

在计划经济时代, 中央政府对全国的资源配置、国民经济活动的组织和策划实行高度集中的管理体制, 中央政府通过完整的指令性计划网络决定地方政府的行为, 并实行严格的控制, 在这种体制下, 地方政府只是中央政府的派出机构和中央计划的执行者。随着改革开放的推进, 特别是市场经济体制的逐步建立, 地方政府的角色转换提上了议事日程。

当初, 中央为了调动地方的积极性, 也为了让地方分担中央的一部分财政困难, 开始实行“划分收支、分级包干”的新财政体制, 其结果是大大提高了地方财政在国家财政中的地位, 削弱了中央财政的权限。

由于地方政府财政收入的留成额度与当地的发展水平紧密相连, 由于对资源的支配力以及政府官员的职位升迁与本当地的发展水平息息相关, 所以, 地方政府已不再是纯粹提供公共产品的行政性组织, 实际上已同时成为一个追求本地经济利益最大化的经济组织, 其行为已经具有鲜明的市场化倾向。而且, 越是处于下层的地方政府, 其经济功能越强, 行为越是市场化。这就是为什么目前有许多县与乡级政府已类似于一个集团公司总部的原因。

然而, 从总体上讲, 地方政府在权力格局中毕竟处于弱势地位, 因此, 地方政府要在市场经济中有所创新, 就必须努力获取中央政府的支持和认可, 至少不是反对。从这个角度而言, 就中央与地方政府关系的态势而言, 目前我国地方政府大致有以下四种类型。

第一种是得到中央政府足够政策的。这类地方政府由于天时条件得天独厚, 因而获得了充分的活动空间, 他们有条件在正式规则之内进行制度创新, 并取得了卓越的成就。深圳、珠海等特区政府便属于这一类。

第二种是与中央政府博弈中获得优越政策的。但是, 究竟在多大程度上能够获得中央政府的认可, 承认其制度创新行为, 一方面与权威扩散化程度有关, 另一方面还取决于在地方政府创新结构中, 中央政府从中获得的收益是否大于执行正式规则的成本。当中央政府从创新结构获得的收益大于为保护原有规则结构的成本时, 就会容忍地方政府所从事的制度创新活动

昆山市开发区的创建并没有依赖国家的资金投入，但上缴国家的财政收入却逐年增长，这就是最终被中央承认的谜底。^③

第三种是没有向中央要政策的。他们在充分吃透中央政策的精神下，把眼光朝下而不是一味期盼中央的具体政策。他们信奉着这样一种准则，即法律无禁即自由。这类地方政府充分尊重群众的自发创新，充分保护群众的创新精神，在我国特定的社会转型期间获得了意想不到的成功。浙江省的温州市政府就属于这一类。

第四种是等待中央政府给政策的。他们也在我国特定的社会转型中发挥了积极性，属于一般性的类型。

总之，地方政府的积极性已不再是一个问题。现在的问题是，我国的改革已经进入深层次的结构调整中，中央政府在进行全局性的制度安排中，如何将地方政府的积极性纳入全局性的制度中。如果地方政府继续为了实现本地区的经济高速增长，不顾资源配置的整体效率，那么，地方保护主义将造成国内市场的割据，从而使我国难以形成统一市场所带来的规模经济效应，这就涉及到我国深层的体制性问题。要理顺中央与地方政府的关系，实质上就是对国家整体利益与局部利益的再调整，这种理顺将意味着部分地方政府既得利益的再分配，其阻力之大可想而知。但是，这种局面不改变，几乎有可能断送改革的全部成果。加入 WTO 就是中央政府为改革现有的体制框架所做的明智选择。

二、政企关系：地方政府的角色变化

如果说，地方政府与中央政府的权力博弈是为了扩大自己在市场经济建设中的空间，那么，如何界定地方政府与市场经济主体之间的关系，是保证我国社会主义市场经济健康发展的关键。

在我国计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中，由于计划经济管理方式已经渗透到社会经济生活的各个角落，它的强大惯性作用，将不停地阻碍着市场经济体制的形成。据有关统计资料说明，目前在经济管理方式上，真正由市场调节和资源配置的份额仅占 30%多，60%多的资源流动和资源配置仍由计划进行管理，或受到传统计划经济体制残余的制约。计划在实际生活运行中仍起着主导作用，从而消解了中央与地方职权划分的科学性和法律的规范性。由于计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变不可能一步到位，将在一个阶段上处于一种过渡状态，于是，中央政府与地方政府的关系也将处于一种变动状态。随着地方政府管理权限的增加和扩大，在地方政府与地方市场主体之间，旧有的政企关系将完全有可能作为问题继续存在。

中央政府将一些原属于中央的经济管理权限下放给地方政府，扩大了地方政府的经济管理权，另一方面，地方原有的企业理应在政企分开后获得更多的自由空间。然而，在国家对企业放权以后，市场体系不健全，物资供应没有保证，产品销售渠道不稳定等因素，企业由于没有合适的外部环境而无法真正运用下放给自己的权利，不得不仍然依靠地方政府的协调与帮助，地方政府也就心安理得地、自然而然地干预企业。现在的客观结果是，大部分中央下放给企业的经济管理权力均被地方政府截流，地方企业由于没有摆脱地方政府干预，企业实际所能掌握的财力及决策权力仍然很少，实际上，企业开始由中央政府的附属物变成了地方政府的附属物。地方政府在很大程度上成为重要的投资者和对企业经营活动的控制者。地方政府的这一角色变化，仅仅将旧体制下的“条条”权限，变成了现在的“块块”权限，几乎是“换汤不换药”。

另外，由于地方政府对地方利益的过于强调，致使利益的地方化趋势越来越明显。在追求地方利益的推动下，地方政府开始主动地要求中央分权，这与计划经济体制下地方政府消极、被动地等待中央分权明显不同。但是，由于中央与地方经济关系的调整主要是行政分权，主要只过分集中于中央政府的经济管理权力下放到各级地方政府，并没有建立起新的经济调节机制

没有理顺国家与社会、政府与企业之间的关系，以致中央与地方的经济关系既失去了计划经济体制下的紧密联系，同时又未能建立起全国性的统一市场机制进行协调，衍生的问题是宏观经济失控，导致中央与地方经济关系出现新的失衡状态。这种情况犹如亨廷顿所言：“由此看来，……一个社会的某些制度层面业已高度现代化之时，其它制度和层面或许仍然保留着很多传统的形式或实质。这也许就是事物的本性罢了。在任何体制之中，变革与继承性须保持一定的平衡。某些方面的变革会使得其它方面的变革变得不必要或者不可能。”④

在自上而下的制度变迁中，地方政府所扮演制度创新的“第一行动集团”角色，加快了向市场经济的过渡。当地方政府经济利益独立化后，不仅地方政府追求可支配财政收入最大化目标要依赖于企业利润最大化目标的实现，而且政府的官员的职位升迁、权力稳定的实现也与本地的经济发展水平息息相关，也即要依赖于企业的扩张和效率的提高。所以，这就导致了地方政府在界定和保护产权时更偏重于效率。从企业的角度来分析，由于单个企业谈判实力的弱小等原因，它没有能力通过突破性进入壁垒来获得潜在制度收益，而必须借助本地政府的力量在不规范的市场竞争中占据有利位置。因此，地方政府与企业自发的制度创新过程中合作多于冲突，它走的是一条政府与企业荣辱与共的道路。

笔者认为，自改革开放以来，中央政府确实努力地推动着中央与地方经济关系的调整，然而遗憾的是，这种经济关系的调整，缺乏由微观至宏观的长远规划，仍然具有很大的随意性和不规范性。问题还在于，地方政府扮演的“第一行动集团”角色，以及地方政府与企业之间真真假假的亲密伙伴关系，会使市场化改革具有不彻底性，也可能会导致地方保护主义盛行与国家利益受损，还会滋生权钱交易的腐败行为。因此，从理性的角度看，不彻底理清政府与企业的关系，不彻底理顺政府与市场的关系，我国的改革还会走回头路。

三、WTO 游戏规则：地方政府角色的反思

去年年底我国加入了 WTO，这是党中央国务院引进世界市场经济游戏规则以推进我国行政管理体制改革的一个有力举措，也是中央政府将我国市场经济全面转入轨则经济的重大决策。它将有利于锁定我国的行政改革目标，规范其改革行为，提炼其改革理念，完善我国市场经济的竞争机制。

加入 WTO，就是要我们尽快建立起符合国际惯例、也适合我国国情的管理体制，尽快按照 WTO 的国际规则办事，以适应国际竞争条件下的生存与发展。加入 WTO 最大程度受到影响并面临挑战的是我国的政府管理体制，尤其是各级地方政府的行为模式。

首先，加入 WTO 将直接影响到我国的行政管理理念，它将迫使我国各级地方政府必须进一步建立适应市场经济发展的平等制度和公平竞争制度，扩大公正原则的内涵及其范围。目前，我国国内采取的允许让一部分地区先发展起来的地区倾斜政策，在客观上带来了政策上的不统一，在一定程度上造成竞争条件的不公平，发展环境的不一致。例如，国家给予经济特区很多优惠政策，这些地区在一定历史阶段曾给全国的改革开放展示了积极的示范作用和带头作用，但是，加入 WTO 以后，必须尽快拉平经济特区与非经济特区的政策差异，以适应“入世”后的环境变化。再例如，在投资方面，我国各级地方政府在外资投资领域同内资的注入存在着不同待遇的规定，这对吸引和鼓励外商投资起到了一定的推动和促进作用，但是，这不符合国际的通行做法。加入 WTO 以后，不论是沿海地区的地方政府还是中部或西部地区的地方政府，不论是开发区还是一般的地区，都必须尽快废除对外商投资企业的非国民待遇的规定，迅速确立平等对待国内外各方当事人、平等对待各成员国的公民或组织的观念。尽管我国目前还十分迫切需要外资进入，短还不可能取消这种不平等的优惠，但还是应该迅速建立起相应的法律制度，超前设计一种新则，如逐步放宽外商投资领域方面的限制、在服务上逐步统一对内外商的收费标准、给予外

资企业在国内外购买原材料和销售产品的自主权、给予进口产品和国内产品以平等待遇，给予外国和本国的服务以及外国和本国的商标、版权和专利等等的平等待遇，以保证在规定的时限内确定最惠国待遇原则。

其次，它将直接关系到我国各级地方政府管理体制的完善。“世界贸易组织（WTO）是世界上唯一处理国与国之间贸易规则的国际组织，其核心是《WTO 协议》。这些协议是世界上大多数贸易国通过谈判签署的，为国际商业活动提供了基本的法律规则，其本质是契约，约束各国政府将其贸易政策限制在议定的范围内。”^⑤ 这就是说，WTO 是一个贸易组织，也是世界贸易规则的汇集，加入这一组织，就一定要按照它提供的一系列规则来运作，这就意味着在政府所涉及的领域，一定要按 WTO 规则来规范与约束各成员国政府的行为。具体来讲，首先就是要求各国政府在对外贸易等事务的管理上，必须是一个统一的权利主体与责任主体，必须保证管理的统一性与整体性，而不能是地方政府、政府部门与中央政府行动不一、各自为政。问题在于，我国有相当一部分地方政府对入世后的思想准备明显不足。在心态方面，经济发达地区的地方政府正倾其全力，全面应对。但也有有的地方政府对我国加入 WTO 表现得不够主动，缺乏一种全面迎对的勇气和信心；有的一味在翘首等待中央的具体部署，缺乏一种积极的主人翁态度；有的掉以轻心，面对纷繁复杂的 WTO 游戏规则，缺乏深入的研究与把握；有的心存侥幸，眼光过多停留在加入 WTO 的得益之处，缺乏一种危机感和紧迫感。在体制方面，我国行政体制虽然经过了调整与改革，但其结构仍不能完全适应市场经济的要求，其体系不完整与机构的过度膨胀都依然存在。机构的设立缺乏市场根据，机构的撤并在相当程度上还是体现行政意志，那些与发展市场经济相悖的部门，依然在产生着很强的负面作用，而适应市场经济需要的机构却没有完全建立起来，或没有真正发挥作用。机构重叠，职能交叉，政出多门的现象仍然明显存在。总之，我国行政体制结构的现状与国际性市场规则距离太大，加入 WTO 以后，必须进行根本性的改造，必须尽快建立符合国际规则与国际惯例的运行机制，以保证地方政府与中央政府在国际贸易与经济往来中认识统一与步调一致。

第三，加入 WTO 将直接关系到我国各级地方政府的行为模式。WTO 协议的内容，将全方位涉及到我国现有的各种政府行为。对我国政府行为有直接触动的主要有：检查行为、处罚行为、许可行为、确认行为、征收行为、给付行为以及合同行为等政府行为模式。从总体上看，政府行为仍然没有摆脱行政支配的行为模式，相当一部分政府部门还习惯于直接干预企业的经济活动，审批制度还在经济生活中起主要作用，因此有人把中国经济戏称为“审批经济”或“政府管制型经济”。我国还有相当一部分地方政府的取向比较复杂，在一定意义上处于两难选择，有时常常会表现出与市场经济目标相左的取向，往往为了实现“政绩工程”而追求短期行为，导致政府目标异化。我国部分地方政府的行为方式还具有一定的封闭性，缺乏透明度，还偏重于行政手段，不能真正体现市场经济原则，还很不规范，甚至还远远没有纳入我国国内法律调控的范围。这就迫使我们马上面对如下两大任务：一是尚未规范化的各级地方政府行为方式必须纳入法律调整的范围，以避免其任意性；二是结合 WTO 的规定，确定我国各级地方政府行为方式的适用条件、适用范围、适用程度以及适用程序等。现在的问题是，到目前为止，究竟哪些地方政府的行为方式应在何种条件、何种程序下正确适用，现存的国内法律还没有圆满的答案，理论上也并未引起足够的重视，执法者和理论界都还没有对这些政府行为前提的正当性引起足够的关注。殊不知，一旦加入了 WTO，要想获利而避免国际制裁和外国报复，必须首先解决我国现行有关政府行为方式的法律规定的合理性以及与国际规则的相符性。例如，政府补贴或资助等政府给付行为，这是我国目前许多地方政府的一张王牌，然而，在国际游戏规则面前，一旦补贴或资助不恰当，不……势变劣势，而且还会引起反补贴或其他国家的报复行动。

由上可见，加入 WTO 将涉及到我国行政管理的档次与水平，将对我国地方政府的管理体

行政行为提出严格的要求。WTO 游戏规则是世界贸易法典，凡是被吸纳为世贸组织的国家，都被认可为市场经济的国家，这就要求加入 WTO 的国家必须将其政府的行为纳入法治化的轨道，必须依法行政。入世以后，协议将马上成为我国的“法”，这就要求我国各级地方政府的有关行为方式，都应该符合 WTO 协议所设定的基本义务要求，如关税与贸易总协定要求国内税的征收应受协议规定的约束，国内物价最高限额的管理应考虑出口缔约国的利益等。另外，各级地方政府的行为公开制度应更加完善，有关贸易的政策、决定都必须尽可能明确、公开，我国各级地方政府有义务将这些制度通知世界贸易组织。在程序方面，各级地方政府对有关贸易来往等事物服务的行为程序化建设将得到进一步加强，严格遵守 WTO 要求的公开、透明、告知以及其他国内程序义务的规定，充分体现出规范性与公正性。如《关税与贸易总协定》第 8 条关于输出入手续的规定，要求有关手续和负担，应降低、减少和简化到最低限度。WTO 游戏规则强调尊重市场经济的价值规律，这就意味着要求把“全能政府”改变为“有限政府”与“责任政府”，意味着要求把长官意志降低到最小程度，也意味着应该将政府行政干预经济的手段转变为经济的杠杆、法治规范与价值引导经济的手段，政府应该成为更多地承担服务职能的角色，应该“以服务导向代替传统的政府中心主义”^⑥

面对 WTO 的游戏规则，我国地方政府必须在中央与地方目前的博弈格局中，在 WTO 法律体系与我国国内法律规范的纵横坐标中，确定自身的角色定位。

我国除了应该用法律手段，整合地方政府在政策上向中央政府讨价还价的现象，还应该对两者之间的职责权限的划分规范化。就当前现状而言，中央和地方政府的权利义务关系，缺乏规范性、稳定性和连续性，解决各自职责权限和权利义务关系的讨价还价机制，更缺乏规范性、稳定性和权威性。解决问题的关键在于将中央与地方政府的职责权限纳入法治的轨道内。其基本思路是：顺应全面建立社会主义市场经济体制的内在规律，顺应 WTO 的规则要求，明确中央与地方的职权范围，规定两者的行为方式与行为内容的侧重点。笔者认为，中央政府应该更多地加强和完善其政治职能，其政府行为方式将由规则型作用方式取代权力型作用方式；而各级地方政府应更多地发挥其经济职能，为发展经济服务，其政府行为应由服务型行为方式取代命令型行为方式。

具体而言，中央政府首先应该加强法治建设，制定良法并监督严格执行。“如果法律不能被执行，那就等于没有法律”，^⑦ 而“只要法律不再有力量，一切合法的东西也都不会再有力量”。^⑧ 中央政府的一个重大任务就是健全和完善各项法律制度，逐渐减少新旧体制转轨时期的缝隙漏洞，保证经济活动更加规范有序。其次是引进和保护市场经济的公平竞争规则。戴维·奥斯本指出：“解决一个市场所产生问题的最有效的办法往往是重新规范一个市场。”^⑨ 中央政府应该担当起“经济人道化”的使命。第三是监督地方政府及其官员的行为，防止和制裁腐败。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”^⑩ 亨廷顿认为，“腐化是衡量政体是否缺少有效的政治制度化的一个尺度”，而“缺少组织性，缺少公认的权威模式以及社会集团间缺少稳定的关系，会造成腐败泛滥”。⁽¹¹⁾ 第四是向社会提供越来越多的“公共产品”，包括国家安全、社会秩序、社会治安、国民教育、社会福利、社会救济、环境保护、职工医疗保健制度等制度创新与建设。

而地方政府则主要是为社会主义市场经济提供服务。地方政府除了服务于中央政府这一层面外，主要应面对整个社会及其人民。在市场经济的发展过程中，对于发展中国家，特别是原计划经济国家来说，成功的秘诀不在于各级地方政府积极地站在前面充当主角，制造市场，而 WTO 游戏规则为导向，紧紧追随市场主体的寻利行为，为其清障铺路，提供服务，给予保护

定规则，加以引导。社会越发展，经济越发达，要求地方政府提供行政服务的内容就越丰富。其中一是发展社会公共工程与基础设施，二是提供和完善社会保障服务，三是保护环境与生态，第四是制定具体的操作规则。其手段主要有指导性手段、诱导性计划手段、信息服务手段、财政政策手段、货币政策手段以及两者相结合的手段。

至于中央政府与地方政府机构变革的总体构思，也将成为应对 WTO 挑战的回答。总的来说，中央政府的机构设置应更理性化、完整化一些，地方政府的机构设置可更现实化、简洁化一些。这里的理性化主要是指应对 WTO 游戏规则而设计得更具有科学性、周密性、完善性，这里的现实性主要是指应对 WTO 游戏规则，而设计得更具有适应性、转变政府职能的对应性以及排斥传统体制的坚定性。

地方政府角色重新定位，既为地方利益服务，也为中央作贡献。而中央努力培育良好的法治环境，同样也为地方利益最大化的实现创造了条件。如果说，地方应该经常考虑如何利用全国的整体优势来达到本地区最大利益的追求，中央应该经常着眼如何造就提高整体效率的宏观环境，以求得共同发展；那么，中央与地方关系就会呈现一种双向思考、双向适应、双向监督、双向约束的协调。在这样的良性双向关系机制下，中央与地方将在领导与服从、协调与合作关系中明确各自的角色，这样的角色关系，是我国面对 WTO 最好的组织准备。

作者简介：苏州大学管理学院教授、地方政府研究所所长、行政管理硕士生导师。

注释：

①[美]查尔斯·林德布洛姆 《世界的政治—经济制度》（序言）上海三联出版社 1994

②[美]查尔斯·沃尔夫 《市场或政府——权衡两种不完善的选择》中国发展出版社 1994 版，第 132 页。

③参见《1999 年昆山市地方志》

④塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》第 120 页。三联书店 1989 年版。

⑤世界贸易组织秘书处编：《贸易走向未来：世界贸易组织（WTO）概要》，张江波等译，法律出版社 1999 年版，第 1 页。

⑥王世雄：《规范政府管理方式，提高政府治理水平》，《新华文摘》2000 年第 10 期。

⑦ [英]洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1964 年 2 月第 1 版，第 132 页。

⑧ [法]卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年 2 月修订第 2 版，第 168 页。

⑨ [美]戴维·奥斯本：《改革政府》，上海译文出版社，第 266 页。

⑩ [法]孟德斯鸠：《论法的精神》上册，商务印书馆 1961 年版，第 154 页。

(11)[美]塞缪尔·亨廷顿：《变迁社会中的政治秩序》，华夏出版社 1988 年版，第 60、70—71 页。