

WTO 与我国政府行政管理的制度空间

淳于森冷, 胡 渝, 李忠荣

(重庆大学 贸易及法律学院, 重庆 400044)

摘要:制度是一个高频使用的词。不同的学科对制度有各自的偏好。笔者认为在行政管理领域,制度是管理的框架结构和活动范围,其作用是“画地为牢”。故用“制度空间”这一概念论述面对 WTO 的法律体系框架,如何构造我国政府行政管理框架的某些基本问题。

关键词:WTO; 中国行政管理; 制度空间

中图分类号:D63

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2002)01-0110-03

WTO and the Institution Space of China Administration

CHUNYU Miao-ling, HU Yu, LI Zhong-rong

(College of Trade and Law, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

Abstract:The word institution is frequently used in many branches of knowledge. It has different meaning for each branch of knowledge. The author considers that the meaning of institution be a construction frame and an action range. In this paper the concept of institution space is presented, by means of which the basic problems about constructed China administration frame under WTO are discussed.

Key words: WTO; China administration; institution space

WTO 法律体系框架以市场经济体制为根据,其主要规则之一就是行政的透明度及其监督的实施,它要求成员国维持或尽快建立独立于行政实施机构之外的司法、仲裁法庭,并由司法、仲裁法庭负责对行政行为进行检查和纠正。适应这些框架对于处于转型期的我国各级政府来说有相当难度,因为一方面对当代市场经济的规则不熟悉,另一方面又在计划经济与市场经济两种体制的冲突之中,时有犯规的经济活动,信誉经济尚待建立。但是,只要我们对当代市场经济下西方国家的行政理念和现状有比较客观、全面的认识,并以此作为我国政府行政管理制度安排的参照体系,本着发展才是硬道理的信念,不断深化改革开放,使我们的政治、经济体制不但能够迎接 WTO 的挑战并且还能够牢牢把握住每次新的发展机遇。

一、当代西方行政理念与现状之认识

第一,从政治层面看,是资产阶级传统的“主权在民”的思想,把权力来源的合法性锁定在“公共”二

字上,视政府及其人员为全体公民的“受托人”;在制度安排上偏好“性恶论”,即人人都有滥用公共权力的天然倾向,故分权制衡,人民把自愿让出的一部分天然权力分别交由立法、行政和司法三个国家机关,并用选票做出肯定或否定的评价。这种制度化的行政管理既是西方资本主义市场经济发展的产物,又反过来支撑着资本主义市场经济;行政管理与经济发展在分配社会资源上形成了良性互动,使资本的运转、资源的配置有比较理想的制度空间。20 世纪 60 年代末的“新公共行政学”实际上就是这种良性互动的结果。为了改变传统的科层制中那些已不适应资本主义经济发展的部分,“新公共行政学”力图缓冲“资本主义价值(利益的最大化、私有财产神圣不可侵犯和自由市场)与民主价值(自由、平等、社会责任感和普遍的福利)的矛盾”,重新疏通社会资源分配的渠道。它追求社会公平与人权的价值观,在分权、权力下放、顾客至上等方面提出了新的行政理念,主张改革等级制权威结构,实现行政的公平性、

• 收稿日期:2001-10-26

作者简介:淳于森冷(1957-),女,山东黄县人,重庆大学贸易及法律学院副教授,硕士,主要从事行政管理研究。

代表性、响应、参与和社会责任感,大力发展地方自治,鼓励公民积极参与社会公共事务的管理,包括直接管理和间接管理,提高行政监督的力度,大搞行政评估,确保行政的透明度和公正性。显然,民主的行政理论更适应市场经济的发展。

第二,从社会经济层面看,表现为“小政府”。1979年英国撒切尔夫人执政后,大刀阔斧地进行了政府改革,后波及美国、新西兰等许多国家。这场声势浩大的“新公共管理运动”,被称为“市场导向的公共行政学”。其改革者们主要从经济学的角度对政府的管理提出了新的要求,促使政府在政府与市场、制度选择、公共物品供给、政府失灵、规制放宽等方面进行了观念革新和体制改革,即在信誉经济的条件下,只要是市场能够完成的经济交易活动就尽量让市场经济机制独立运行,尽量减少甚至是回避政府的行政干预。但在以充分发挥市场经济机制作用的前提下,为弥补市场的缺陷,使之更好地运行,政府又可用适当的行政手段进行干预,这样既激活了政府部门配置资源的机制,又极大地提高了政府行政的质量和效率,可以充分发挥政府作为“掌舵人”的作用。如美国政府一般不用国家计划限制企业的生产行为,政府主要是制定财政、货币等政策,从宏观上调控国民经济,而对经济活动的直接干预则是通过法律的授权,成立消费品委员会、联邦电讯委员会、民用航空委员会等众多的独立管理机构,依靠这些机构直接干预市场。新加坡政府则是有意地把计划经济与市场相协调,使二者的功能都能够有效地发挥。韩国无论是国企还是私人企业都是独立的法人,企业的生产经营活动仅仅受市场因素的影响,市场调节已成为国家经济运行的轴心和社会经济活动的自觉意识。

第三,从政府行政人员的素质结构看,扮演“掌舵人”具体角色的是理性的、系统的、专门化的政府行政管理阶层。他们在政治、经济,尤其是在法律上受过专业化的训练,如美国在公共政策领域就有50%—60%的就职者具有MPA或相近的学历。具有良好行政素质的政府公务员及其组织系统是当代西方行政理念得以转化为具体政策过程的强大支撑和可靠依赖,因为所有法制化了的权力最终都要通过管理者才能实际运作于具体的管理活动中并产生相应的政策效益。

二、中国传统行政理念与现状之认识

我国传统行政理念是建立在儒家“明君贤臣”的

政治理想中,强调的是人治。“天人合一”、“三纲五常”的封建伦理秩序禁锢了人们对权力来源的合理性、合法性的思考,打造出的是根深蒂固的臣民文化,公民心理意识先天不足。社会管理运行机制是依靠统治者个人的素质而不是依靠法律,故带有较大的模糊性和随意性,理性观念淡薄,总是希望通过个人的“内圣外王”来建立道德体系进而维持社会秩序。这样的人治容易“将个人(或某些人和团体)的意志凌驾于法律之上,可以用个人的意志干预法律的实施,甚至任意修改或废除法律”。从唐代《贞观政要》的领导艺术到计划经济下形成的高度集权的管理体制,在我国行政理念及其运行机制中固然不乏其可取之处,如以天下为己任、勤政为民、廉洁奉公等行政理念,但作为小农经济下的行政运行机制与统一市场所要求的行政管理体制相比,我国行政传统中确实残存着不利于WTO体制框架的诸多因素。

第一,封建官僚意识依附于社会主义的计划经济体制,严重阻碍了社会主义民主制度的健全发展。新中国的根本制度是社会主义制度,但新生的社会主义民主制度在与顽固的旧势力较量中,难免不出现马克思在无产阶级专政学说中所指出的:那些供职于国家机器中的负责人“从社会公仆变成社会主义”的现象。由于社会主义民主建设缺乏有效的法制保障,新旧混杂的官僚行政在计划经济体制下恶性发展,私欲无限膨胀,那些以升官为目的的各级官员,不能受到有效的监督,以致于干部选拔上任人唯亲,拉帮结派、营私舞弊,欺上瞒下。

第二,“官本位”的封建特权思想不仅作为一种行政观念残存在一些政府人员的头脑中,而且在具体的行政实践中“暗渡陈仓”,或“招摇过市”。不少官员在改革中“搭便车”,大搞权力资本,“破庙贫僧富方丈”,“一人得道,鸡犬升天”,“八旗子弟”等封建毒瘤严重侵蚀着社会;社会上的既得利益者抱残守缺,百般阻挠改革的进程,垄断行政、地方保护主义以及大小小官员的私利致使各级政府职能的转换裹足不前,政企不分现象仍然严重。“官本位”特色的计划经济体制下的全能政府、以政统企的格局和思维定势依然存在,行政组织实际运行于计划经济与市场经济的重叠交叉之中,更刺激和方便了权力寻租。各级政府在公共资源的配置中既享有程序上的优先又可以利用职权将成本外部化,导致社会交易成本过高和资源的极大浪费,严重地阻碍了全国统一市场的形成。同时产权约束失控,不合理的行

政审批窒息着市场经济的活力,国家财产、纳税人的血汗钱为少数人肆意挥霍,造成“庆父不死,鲁难未已”之民怨。

第三,行政理念更新的相对滞后,形成与行政现实状况的巨大反差,由此淡化了政府的形象。虽然建立廉洁勤政、高效负责的政府是不言而喻的社会共识,但是以此为目标的制度建设却远远没有跟上。政治理论导向的行政理念和原则同在实际运作中所依赖的路径选择有明显的差异,悖论现象屡见不鲜。在社会转型期,一方面要求社会成员和企业产生追求利益最大化的冲动,并产出最大的社会效益,另一方面,在意识形态的价值导向上又希望人们摆脱西方“经济人”本体利益至上、神圣不可侵犯的价值观念,依靠与市场经济体制不太适应的道德规范和意识形态的规劝力求达到“为人民服务”的最高行政理念。但在现实中道德至上很难成为绝大多数社会成员抵御“资产阶级生活方式”的“精神武器”,而“以脱离社会经济现实和实际效果的标准来强烈地追求内心理念的现实实现,是一种幼稚的表现。”事实上不计报酬的“为人民服务”如果作为市场经济条件下的制度偏好及行为准则,那也就无所谓市场经济了,更不是社会主义的市场经济。正如马克思所言“正确理解的利益是整个道德的基础。”“道德‘思想’一旦离开利益,就一定会使自己出丑。”

第四,行政管理效率低下与行政监督机制失灵。主要表现为政府组织“减肥”效果不明显,甚至经常反弹,机构臃肿、人浮于事、行政部门之间推委扯皮;政务公开往往流于形式,政府的政策过程缺乏透明度,过多的“暗箱”行政使市场主体参与经济活动的成本加大;行政监督机制滞后或失灵,以致行政人员法律意识淡泊,以行政权力取代法律权利,执法犯法的情况时有发生,极大地降低了政府依法行政的权威性。

三、对我国政府行政管理制度的思考

加入WTO的实质就是必须遵循现代市场经济的国际规则,只能从制度框架的角度思考行政改革,在制度化的层面上切实有效地规范行政管理,改变主要依靠意识形态的偏好,因为“道德教化的作用在我国现阶段收效非常有限。这样的道德教化不仅起不了太大的作用,反而培养了一种说得好听,做是另外一套的两面派风气。”而且“民选的官员和政治家不是经济上的‘闹人’,他们在参与公共决策时有自私的动机,不必拔高他们政治行为的动机。”经济学

的社会意义就在于是在约束条件下研究人的行为方式。我们应该正视人性的弱点并用制度来防范,把“经济人”的假设同“清官”的理想都纳入我们的制度空间,采用灵活务实的政治技巧,以人的道德“底线”作为起点,以传统的道德教化作为理想之“上线”,构造“上线”与“下线”相对完整的制度空间;在权力与权力执掌者的关系中设计对权力的制约体系,把公共权力置于有效的监督机制中,使权力在精心设计出的有限的制度空间内受到最大限度的制约,在制度的框架中放置难以回避的条款,“以便即使坏人当政也能迫使他为公益效力。”显然只有制度的伦理性才是深刻和广泛的,才最具有规范行为的稳定功能,这是任何个体道德所不能达到的。“我们过去发生的各种错误,固然与某些人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度的问题更重要。这些方面的制度好,可以使坏人无法横行;制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”为此,要减少“政策”和“对策”的内耗,降低与WTO的交易成本,争取最大的双赢,就必须建立适应WTO和当代市场经济的、相对完整的行政管理的制度空间,使政府自身在制度框架和体制安排的制约下形成良好有效的管理模式。

WTO是坚持改革开放的中国政府的选择,是一种明智而又充满信心的选择,同时也表明政府对自身面临挑战的自知与自信,其改革目标及其制度安排也将更加具体化和明朗化;遵守国际游戏规则的承诺将极大地促进我国的体制改革和制度建设,对我国的影响不仅仅是经济方面的,它最终将渗透到思维方式中,注入更多的理性成分,使政治经济体制、政府行为将因此发生深刻的变化。在今后不长的时间内,如果能够在WTO外力和政府自我的内力作用下,建立现代法制为基础的市场经济,无疑将使中国迎来崭新的未来。

参考文献:

- [1]康特尼.新公共行政:追求社会公平与民主价值[J].公共行政,2001,(3):15-16.
- [2]汪子嵩.希腊的民主和科学精神[M].北京:生活·读书·新知,三联书店,1988.
- [3]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1972.
- [4]张晓霞.中国高层智囊[M].北京:中国致公出版社,2000.