

加入 WTO 对当代中国政治发展的影响分析

施雪华¹, 张玉芳²

(1. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072;

2. 四川大学 政治学院, 四川 成都 610064)

[作者简介] 施雪华(1963-), 男, 浙江嘉兴人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系教授, 法学(政治学)博士, 博士生导师, 主要从事现代政府与政治、当代中国政治发展和比较政治现代化研究; 张玉芳(1977-), 女, 湖北蕲春人, 四川大学政治学院国际政治与经济学系教师, 主要从事政治学理论、当代中国政治发展研究。

[摘 要] WTO 虽然是一个经济组织, 但它的运作对成员国的政治变迁也产生了极大的影响。加入 WTO 是中国的政治决定, 从正向作用看, 它将有力促进中国政治发展: 为政治发展提供经济基础和物质条件, 培育公民文化和公民社会, 推进政治一体化、政治制度化和政治民主化。

[关键词] WTO; 当代中国; 政治发展

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1671-8828(2003)06 \ | 0783-06

WTO 是经济全球化的产物。作为一个多边贸易组织, 它的主要职能是为世界经济技术贸易活动制订一系列重要和具体的运作游戏规则, 监督各成员遵守执行情况, 并在各成员发生贸易争端时依据所达成的基本原则进行仲裁, 对违反规则的成员进行具有国际法意义的规定程序的裁定和处理。因此, WTO 既是一个经济组织, 在某种程度上也是调整政府关系的政治组织, 其协定的执行将对一国的经济发展、社会生活产生深刻的影响, 并通过对政府行为的规制直接对一国的政治生活产生影响, 从而有可能导致或推进该国的政治变迁, 包括正向推进政治形态现代化的政治发展和负向促使政治形态衰退的政治衰败。

中国自改革开放以来, 正经历着深刻而全面的社会、经济和政治转型。此时加入 WTO, 对处在转型关键期的中国来说, 意义十分重大。从正向作用来看, 加入 WTO 将有利于促进中国的政治发展, 构建一个适应或促进现代化进程的政治体系, 实现社会主义民主政治的目标。

一、加入 WTO 为中国政治发展提供经济基础和物质条件

政治发展不是孤立的, 而是伴随社会转型和经济发展而展开的, 没有社会转型和经济发展, 也就没有政治发展。

首先, 加入 WTO 将促进中国经济发展, 从而为公民政治自由的扩展提供基础和物质条件。我国承诺, 加入 WTO 后, 将逐步降低关税, 部分耐用消费品和服务的价格会进一步降低, 这将给广大消费者带来实惠, 有利于提高人民的生活质量; 同时中国按照 WTO 协定的要求对市场进行规范和改善以及对投资领域政策放宽, 将有利于引进外资。外国投资的增加, 将有利于扩大就业, 增加居民收入, 减少贫困。

此外,我国在加入 WTO 以后所享有的平等待遇,将使中国一些传统的劳动密集型出口产业受益。根据有关专家预测,加入 WTO 五年以后,我国的纺织业、服装业、服务业、建筑业和食品加工业等行业和部门的就业机会将分别增加 283 万人、261 万人、266 万人、93 万人和 17 万人^[1](第 212-213 页)。就业的增加和经济的繁荣将有利于人民收入增加和生活质量的提高。而生活质量的提高对政治和公民自由有强有力的预示能力。因为随着国民收入显著的提高,消费日趋平等,中产阶级人数增加,可能要求更多的政治自由^[2](第 91 页)。

其次,加入 WTO 将提高中国的市场化程度,有助于扩大公民的政治权利。加入 WTO 后,受经济全球化影响,受外力强大推动,我国经济市场化程度将迅速提高。《2003 中国市场经济发展报告》显示,2001 年中国的市场经济发展程度为 69%,较以前有很大的提高。政府按照 WTO 的要求和所作出的承诺,采取了许多规范和完善市场经济的措施。例如改革行政审批制,起草《行政许可法》;修改政策法规,给予国内外不同所有制企业以平等的待遇;遵循国际市场规模和国际贸易规则,引进国际市场的价格机制、供求机制、竞争机制等等。这一系列的举措,有利于提高市场在资源配置中的作用,而经济市场化是政治民主化的必要前提,市场中的经济权利既是政治权利的基础和体现,它更需要政治权利作保障。现代民主说到底就是个人权利被充分地肯定和尊重,并最终通过法律的形式加以明确和保护。同时,“经济制度的演进要求政治制度从非正式化走向正式化,即依靠法律手段和独立的司法机构来约束统治者及其代理人的行为,否则经济制度将难以得到有效的实施”^[2](第 347 页)。因此,经济市场化程度的提高有利于政治权利的扩大。

二、加入 WTO 有助于培育中国的公民文化和公民社会

政治文化是政治系统的运作和政治活动开展根基。现代民主政治需要的是具有参与意识、多元意识、理性意识的公民文化,它是以现代公民的自由平等的契约关系作为主体或主导价值的社会文化的价值关系,是现代公民所应具有的态度、信念、情感、评价与标准的综合,包括自由、平等和权利义务观。首先,加入 WTO 对中国经济发展的促进作用将有利于中庸的政治价值取向、宽容妥协的政治态度的形成。因为一个国家的经济愈发达,就有更多的地位上看来相近的人会同形成信任、宽容和自信的品质^[2](第 94 页)。“经济发展增加收入,带来了更多的经济安全,普及并提高教育,使得低层阶级眼光较远,政治观点更加复杂、更接近渐进主义。”^[3](第 41 页)其次,WTO 所要求的市场经济,通过对个人权利的肯定,在社会中倡扬一种自由与平等的风气。它在整个社会范围内的运行,有助于树立主体意识,强化社会成员的利益观念,培养公民的主人责任感,推动包括政治参与意识、自由平等信念、宽容妥协意识等民主意识在公民中的普及,并为提倡和扩大公民政治参与、推动政治民主化奠定基础。最后,为熟悉 WTO 的规则,中国政府以政治任务的方式在全国开展了大规模的宣传活动;各种社会团体,如行业协会、学术研究机构也纷纷讨论加入 WTO 对中国的影响,这有利于 WTO 原则所蕴涵的法治、平等、民主、协商、公平、公正、自由精神在中国的传播。因此,加入 WTO 能使市场经济所蕴涵的平等、自由、权利与义务的平衡及契约精神内化为经济活动主体的价值取向,有利于支持民主运作程序的政治文化的形成,从而为民主政治的实现提供观念的动力和思维的准备。

同时,一个结构多元化并制度化了的公民社会是民主政治正常运作的社会根基。它的发展对国家权力体系的民主化有着重要的意义。“公民社会是处于国家和家庭之间的大众组织,它独立于国家,享有对于国家的自主性,它由众多旨在保护和促进自身利益或价值的社会成员自愿结合而成。”^[4](P. 375-390)其组成要素是各种非国家或非政府所属的民间组织。民间组织作为公民社会的载体,作为沟通政府与公民的桥梁和中介,对公民的政治参与、政治公开化、政府的廉洁和效率、政府决策的民主化和科学化有着重要意义。

中国的民间组织(包括社会团体和民办非企业单位)自改革开放以来得到了极大的发展,加入 WTO 后,民间组织将会得到迅速的发展。一方面,我国成立各种关于 WTO 的研究会(如中国 WTO 研

究会),为政府的决策提供建议和咨询。同时,按照WTO的要求,政府的职能从原来一些社会领域中退出,其事务将由民间组织来承担,从而促进各种行业协会(如会计、律师等)、涉外民间组织以及各种社团的迅速发展。此外,WTO的市场取向对公民社会的形成具有重大的影响,将造就公民社会的主体——脱离政治权力束缚的个人和组织,营造公民社会运作机制,促进各种非政治的社会组织如俱乐部、协会等的发展,从而有利于整个社会的个性化、有序化发展,提高公民的组织化程度和民众广泛的政治参与,增强社会活力,维护公民利益,提高政府的行政效率,减少机构膨胀、权力寻租的可能性。特别是在当代中国,由于政党没有随着利益多元结构的变迁而发生结构性变化,这为非政府组织的兴盛提供了制度空间,以填补政府在提供社会服务方面的空白,帮助政府加强与民众的联系,促进民主化。因此,加入WTO对中国公民社会的形成和发展的促进作用将为中国民主政治的扩大提供坚实的社会组织基础。

三、加入WTO有助于促进中国政治一体化

政治一体化要求政治权威的理性化和保持政治权威的整合度。这是政治发展的必经阶段,强调形成四种政府能力,即动员能力、贯彻能力、调控能力和革新能力。中国自改革开放以来,行政性分权和制度建设的落后以及政府管理的失效,导致中央政府权威的衰微和地方主义的盛行。同时,腐败的蔓延和社会不公的扩大,导致公民对政府的认同度低,降低了整个政治系统的权威,损害了政府的整合能力。而加入WTO将在以下三个方面促进中国政治的一体化:

首先,加入WTO有助于政令统一,提高中央政府的贯彻能力。统一的法制及其一视同仁的实施是市场经济的基本要求,也是中国加入WTO的承诺之一。中国加入WTO议定书第二条(A)规定,《WTO协定》适用于中国的全部关税领土,包括特殊经济区。中国应以统一、公正和合理的方式适用和实施中央政府以及地方各级政府有关或影响该方面的法律、法规及其它措施。地方的法律、法规及其它措施应符合在《WTO协定》中所承担的义务。这意味着地方政府及其公务员违反了WTO的规定,别的成员也将指控中央政府。因此,WTO的压力将迫使中国的法规、政策趋向统一、稳定、连续,有助于政令统一,改善长期以来中央政府的宏观调控和地方政府的中观调控不能正常衔接的现象,改变地方政府变通中央政令所导致的“上有政策,下有对策”的局面,提高中央政府功能的履行能力。

其次,加入WTO有助于市场统一,提高中央政府的宏观调控能力。长期以来,地方保护主义和“诸侯经济”的盛行,严重损害了中央政府权威,削弱了国家的资源整合能力。而WTO的开放市场原则不仅是对外开放,也包括对内开放,这有利于打破国内的省际壁垒,建立全国统一的大市场,促进生产要素自由流动和资源的合理配置。按照这一要求来构建市场,能够克服地方的分散主义,特别是改变地方政府在资源上的区域性垄断和封锁、生产上的“大而全,小而全”的布局 and 贸易上的地方壁垒和行业割据的现象。目前,有的省份已开始取消对外省商品进入的限制。全国统一市场的形成,有助于中央政府对经济的宏观管理能力,制订合乎科学准则的经济规划。

最后,加入WTO有利于社会公平,提高政府的动员能力。WTO要求公平、公正地对待市场主体,要求政府公开信息,给予民众知情权,这有助于为社会创造一个公平的信息和贸易平台,为市场竞争主体提供公平的竞争环境和平等的竞争起点,改变以往交易中的信息不对称,维护市场主体的利益,提高公民对政府的信任和支持。此外,政府的透明化有利于社会对政府的监督,减少政府腐败的可能性,并使政府集中精力进行宏观管理,解决各种社会问题,如社会保障、打击犯罪等,为群众谋福利,从而提高政府在人民中的威信。例如中央目前集中精力抓“三农”问题,在农村开展合作医疗试点,解决农民工的工资拖欠问题等,以提高农民对政府的认同和支持。总之,加入WTO后,政令不通、地方割据、社会不公的现象将会得到改观,政府的权威、政府的整合能力将得到增强。

四、加入 WTO 有助于推动中国政治制度化

政治制度化指的是政治结构功能不断分化,其自主性、适应性和内部协调性不断增强的过程。其中作为政治系统核心和政治发展主体的政府结构的制度化最为重要。虽然中国政府的结构功能在理论上十分完善,但在实践上却存在着比较严重的结构失调、功能紊乱的问题,降低了政府的效能。加入 WTO 后,在外力的推动下,中国的政治制度化水平有可能得到提高。

首先,加入 WTO 有利于提升政治体制的制度化水平。加入 WTO 后,为与 WTO 原则接轨,避免引起国际争端,我国的法律体系必将进一步完善、统一、公正。一大批法律法规、行政规章必须进行调整,废、改、立的任务非常繁杂,这就涉及到政府的立法、行政、司法的权力划分问题。加入 WTO 前后,人大的权力机关的功能在立法上得到了充分的体现。1998 年以来,与加入 WTO 有关的部分立法与法律的修改中,就包括《立法法》、《行政复议法》、《法官法》、《检察官法》,2003 年 1 月 1 日公布并实施了《政府采购法》,最近正在草拟《行政许可法》、酝酿《政府信息公开法》等。随着过渡时间的减少,人大的地位将越来越重要,立法功能将逐步强化,这有利于防止行政立法中的混乱现象,依法限制行政机构的行为。此外,司法机关的地位也将会不断地提高,WTO 对我国的法律制度的三大要求之一就是公正的司法审查。中国加入 WTO 议定书第二条(D)规定,中国应设立或指定并维持审查庭、联络点和程序,以便迅速审查所有与相关的法律、法规、普遍适用的司法决定和行政决定的实施有关的行政行为。此类审查应是公正的,并独立于被授权进行行政执行的机关,且不对审查事项的结果有任何实质利害关系;审查程序应包括给予受须经审查的任何行政行为影响的个人或企业以上诉机会,且不因上诉而受到处罚^[5](第 8 页)。中国也承诺建立一个公正的、独立于行政机构的司法审议体制,以确保法律仲裁的独立性。因此,加入 WTO 后司法审查的要求将成为健全我国法制的一种持续的推进力,有利于改变我国司法行政化和地方化的现象,促进司法独立,提高司法机关的威信和地位;同时司法审查有利于限制行政权的扩张,监督政府的行为,形成有限政府。因此,统一法规和司法审查的压力有利于立法、行政、司法三权的合理构架,促进政治体制的结构分化,从而提高政治系统的制度化水平。

其次,加入 WTO 有助于提高政府权能的制度化水平。中国加入 WTO,首先是政府加入 WTO,WTO 的协议大部分是约束政府的,它直接对中国政府职能提出了挑战,要求对政府的行政管理体制进行改革。2002 年党的十六大是中国加入 WTO 一年后召开的,具有明显为适应加入 WTO 的要求和履行加入 WTO 的承诺来制订路线、方针、政策的特征。其报告指出,要按照精简、统一、效能的原则和决策、执行、监督相协调的要求,继续推进政府机构改革。其中深化行政体制改革,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制,是推进政治体制改革的重中之重。按照这一要求,2003 年开始的第五次机构改革就以政府职能的转变为核心来推动机构重组。这可视作加入 WTO 直接推动中国政治制度化的起点。例如,国务院几个部委的设立和重组就推动了政府行政结构功能的分化。其中,原国家发展计划委员会和国务院体改办合并,整合国家经贸委部分职能,组成国家发展和改革委员会,以提高宏观调控能力,推动管制型政府的战略撤退;首次特设国有资产管理委员会,实现“管人、管事、管资产”的职能的统一,改变了原来对国有企业的“五龙治水”和多头管理的局面;新组成的商务部整合各部委有关内外贸易管理职能,一统内外贸易,结束了 40 余年的内外贸分立体制,使对内对外贸易中所有成分的资本得到同等公平待遇;银监会的设立将中央银行的职能一分为二,改变了自己监督自己的历史,增加了央行的独立性和职能的提高。因此,这次机构改革促使了政府结构的分化,优化了政府管理的功能,将促使政府宏观管理能力的提高,从而有助于政府增强自己的适应性,应对外部挑战,提升政府的协调性和自主性,推动责权明确、协调有序的有限政府的形成。另外,按照十六大精神,行政管理部門的内部运行机制开始实行决策、执行和监督三分原则,分权与制衡的思想凸现其中,这有助于改变权力运作的传统规则,减少政府寻租的机会,提高政府的效率,形成廉洁高效的政府。目前深圳正在按中央部署实行“行政三分”的试点,为中国政治发展提供试验平台。这两个方面的制度化有利于提高政府系统的

自主性、适应性和凝聚性。

五、加入WTO有助于促进中国政治民主化

政治民主化是选举民主和自由民主的有机统一,它意味着公民社会政治权利的扩大和选举政治的实现以及民主观念的深入人心。虽然加入WTO并不能立即促使中国实现选举民主和自由民主,但通过对政府行为的直接规制,加入WTO有可能在以下两个方面推动中国的政治民主化。

首先,加入WTO将促进政府行为过程的民主化,推动政府行为和过程由人治性、封闭性向公开化、程序化发展。透明度原则是WTO重要的基本原则和追求的主要目标,是其它原则得以实现的重要保证。它指的是WTO成员的有关货物贸易、服务贸易、与知识产权有关的法令、条例和行政决定等应当公开、透明。在中国加入WTO议定书第二条透明度条款中,中国政府承诺:所有对外贸易活动只执行已公布的法律法规及其它措施,任何未经公布的内部文件都不能执行;在指定的官方刊物上专门公布所有对外经济贸易方面的法律法规,任何WTO成员、企业和个人都能从该刊物上获得中国法律法规的最新进展^[5](第7—8页)。该原则对政府体制挑战的核心在于行政公开,而“公开是公共信托责任滥用的最为重要的制约机制之一”^[6](第267页),是政治民主化的突出特征。因此加入WTO后,中国内部的“红头文件”将失去法律效力并对我国行政公开制度产生重大影响,增加中国政府行政行为的透明度,扩展个人和组织的自由范围,推动民主、负责、透明的政府的形成。政府行政信息的公开还有利于减少管理成本,扩大公众的决策参与,提高政府决策的质量,减少利益集团的寻租行为和政府腐败的机会,有利于责任政府的形成。政府行政程序的公开可以保障决策不为利益集团所左右,保证决策对所有重要因素、对各个方面利益都加以关照,有利于突破以往的暗箱政治、幕后政治,推动民主政治的形成。最具代表性的是2003年中国遭遇“非典”,政府第一次公布真实的感染人数,第一次撤换在决策上有失误的高官。目前国家正在推进听证会制度和政府上网工程,并草拟《政府信息公开法》,这些措施都有助于政府行为和过程的民主化。

其次,加入WTO有利于促进公民政治权利的民主化。它指的是公民政治权利,特别是公民的参与权从排他性、限制性向扩大化、普遍性发展。WTO的透明度原则要求政府信息公开,有利于保障市场主体和公民的知情权,这是维护公民一切自由的关键,也是公民参与政治的前提条件。如公示制度,政务公开范围、内容的普遍推行,有利于公民知情权的拓展,使公民获得真实可靠的信息,提高对政治社会生活的预期。该原则还要求,在有关外贸法律法规出台之前,除涉及国家安全,如汇率变化等重要措施之外,都要有一段时间提请企业等各方面予以评论,以确保所公布的规定符合实际情况和市场经济规则;建立企业咨询及投诉机制,由中央政府设立咨询点,确保任何企业的法律问题都可以在30日之内得到答复,最多不超过45天。^[5](第8页)让人评论是公民政治自由权利之一,也是公民参与政治决策的方式之一,它使参与政治决策权由政治精英向普通公民扩展。例如2003年云南省公开征集立法项目和法规草案。此外,WTO的平等待遇原则有利于扩大公民的政治参与权利。例如在以前,农民工在异地是没有投票权的;私营企业主一般是无法进入国家机关的,即使有,数量也极少,级别也不高。而目前一些地方依据平等原则和非歧视要求改善了这一状况,如2003年浙江永康市的5万多外来打工者开始在当地行使选举权和被选举权,其中有5名当选为市人大代表,真正实现了宪法所赋予的平等的政治权利。而私营企业家在加入WTO后进入政坛人数越来越多,级别也越来越高,如浙江私企老板徐冠巨、重庆私企老板尹明善跻身政坛,当选为政协副主席。在第十届政协委员中,有65名来自非公有制经济阶层,占2.9%,人数比例均超过上届。

WTO对中国的政治影响有利有弊,是一个长期复杂的过程,虽然我们不能够确信在WTO这一外力的推动下,中国一定能达到社会主义民主政治的目标,但从目前政治变迁的趋势和政府领导人的决心来看,通过渐进改革的方式,我们还是依稀能看到实现民主政治发展目标的曙光,尽管这一过程比较漫长,充满坎坷。

[参 考 文 献]

- [1] 张建清. 世界贸易组织与中国经济发展[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2002.
- [2] [美] 西摩·马丁·利普塞特, 宋庆仁, 约翰·查尔斯·托里斯. 对民主政治的社会条件的比较分析[A]. 中国社会科学杂志社. 民主的再思考[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [3] [美] 西摩·马丁·利普塞特. 政治人: 政治的社会基础[M]. 刘钢敏, 聂蓉译. 北京: 商务印书馆, 1993.
- [4] Gordon White. Civil Society, Democratization and Development[J]. Democratization, 1994, (3).
- [5] 石广生. 中国加入世界贸易组织法律文件导读[M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [6] [美] 斯蒂格利茨. 自由、知情权和公共话语[J]. 中国社会科学文摘, 2003, (1).

(责任编辑 叶娟丽)

WTO & China's Political Development

SHI Xue-hua¹, ZHANG Yu-fang²

(1. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China;

2. School of Politics, Sichuan University, Chengdu 610064, Sichuan, China)

Biographies: SHI Xue-hua (1963-), male, Doctor, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in modern government and politics, political development in contemporary China, and comparative political modernization; ZHANG Yu-fang (1977-), female, Teacher, School of Politics, Sichuan University, majoring in political theory, political development in contemporary China.

Abstract: WTO is a economic organization, but it brings great influences on its membership through enforcement. China's entry into WTO is a political decision, it will be favorable for Chinese political development; it provides the economic base and material prerequisites for political development, it is favorable for the shaping of civic culture and civil society and pushes political integration, political institutionalization and political democratization.

Key words: WTO; contemporary China; political development