

加入世贸组织后沙特阿拉伯的政府管理

刘欣路

摘 要: 加入世贸组织是沙特的战略选择。在带来发展机遇的同时,世贸组织的规则也对沙特的政府管理提出了根本性挑战。特殊的国情和发展经历使沙特的政府管理正处于转型时期,其行政体制、法律体系、管理理念以及公务员队伍都与世贸规则的要求存在一定差距,经过近些年的改革和调整,沙特已有一些方面取得了进展,但存在的问题仍不容忽视。

关键词: 沙特; 世贸组织; 政府管理; 海湾研究

作者简介: 刘欣路,北京外国语大学阿拉伯语系讲师,北外阿拉伯语系2007级博士生(北京100089)。

文章编号: 1673-5161(2010)01-0035-05

中图分类号: D73.31

文献标识码: A

沙特阿拉伯王国是世界第12大货物出口国和第22大货物进口国^[1],同时也是全球最大的石油生产国和石油输出国组织的重要成员,其世界经济体系中的重要地位日益突显。基于对全球化趋势的判断,为进一步融入世界经济并获得更大的发展机遇,沙特于1993年申请加入关贸总协定,1995年申请加入世贸组织,经过12年的艰苦谈判,终于在2005年年末成为世贸组织第149个成员国。沙特加入世贸组织是在世界范围内备受关注、引起强烈反响的重要事件,而近4年来的事实也证明,入世不仅帮助沙特加快了其现代化进程,也为世界带来了更多与崛起的沙特经济共同繁荣的机会。

加入世贸组织是沙特政府的一项重要战略抉择,但也必须看到,作为全面体现市场经济基本原则和特征的国际性组织,世界贸易组织的实质在于:通过规定一国政府的行为来改变政府在经济运行中的地位、作用和职能。它对政府提出的并非产品质量与价格上的要求,而是一种体制性的挑战,是要用世贸组织的法律框架体系来约束成员国政府的行政职能和行政程序。从表面上看,其涉及的仅是进出口体制问题,是一个经济问题,但实际上是一个深刻的社会政治问题,是对整个政府管理体制的根本挑战。对于正处在“后发外生型”赶超道路上的沙特来说,这种挑战无疑是巨大的。

在政府管理方面,沙特具有较强的特殊性,而这种特殊性则直接来源于沙特特殊的经济和政治状况。首先,在经济方面,沙特的经济制度可以说是半封建性和半资本主义的,这种经济制度是一种以传统认同关系、半封建关系以及血缘关系为基础的制度,或者说是一种国有制与私有制、公营与私营相结合且充斥着裙带关系和阶层联合的半官方、半部落和半家族式的制度。因此,它是一种过渡性的复合制度。经济活动基本上以家族为中心,与区域、种族、部落和家族等传统亲

缘关系有着密切联系，家族而非大公司和大企业构成了经济生产的中心和神经。在该经济制度下存在着多种生产方式，既包括马克思提出的半资本主义生产方式、前资本主义生产方式和亚细亚生产方式，也包括马克思·韦伯描述过的半祖传世袭式的生产方式。^{[2]67}其次，在政治方面，沙特是世界上仅有几个采用政教合一体制的国家之一。资产阶级化了的沙特王室对传统的君主政体进行了一系列改革，使其外在形式基本保持稳定，而在实际内容上正不断向现代化的要求迈进。目前的沙特，既有权威的理性化，也有非理性的宗教的广泛影响；君主推行的是现代化改革，但君主制本身又是传统的；大臣会议虽类似内阁，但又受到实权君主的控制；协商委员会颇像现代议会，但却无立法权；强调伊斯兰法的权威，同时又扩展世俗法的范围；民族资产阶级精英虽被吸纳进政府机构，但国家却无法将民族资产阶级团体吸收进沙特的政治体制中。

综上所述，沙特正处在由传统社会到现代社会的转型期，其政治和经济都明显具有多元混合特征。这就决定了沙特的政府管理也处在介乎传统与现代之间的状态，法制与人治、科学性与盲目性、理性化与非理性化都存在其中。事实证明，随着沙特经济与社会现代化进程的推进，政府管理事务日益庞杂，其现有政府管理理念和模式已不能完全适应国家经济与社会大规模开发建设与现代化的新情况，特别是其高成本的管理体制已在入世后更加密集的贸易和高速的要素流动面前显露出较大的负面影响。

二

世贸组织是一个以强制性规则为基础的国际组织，加入该组织是一种政府行为，无论是制定还是执行决策，都受到 WTO 规则的规范和约束，而规范和约束的内容主要是政府在经济运行中的地位、作用和职能。从目前来看，沙特的政府管理在行政体制、法律体系、政府管理理念和公务员队伍状况等方面都与 WTO 的要求存在一定差距。近年来，沙特以主动调整的姿态，通过渐进、适度的改革，采取调和、折中的策略努力解决各种矛盾，并在一些方面取得了成效。

（一）行政体制方面

1. 沙特在行政体制方面的最大问题在于政府管理职能与市场之间的关系上。沙特虽已加入世贸组织，但未被国际社会普遍承认具有完全市场经济地位，原因在于沙特虽实行贸易开放的经济政策，但政府在经济管理职能方面与市场经济和世贸组织的要求仍有相当大的差距。实际上，这种情况也是由沙特的特殊发展历程所决定。沙特属于“后发外生型”赶超国家，沙特在发现石油前还是一个落后的半农半牧社会，石油的发现使其走上了经济突发性增长道路，政府在此过程中是现代化进程的主导力量，政府主导资源分配，掌管社会剩余产品和对外投资，并通过各种经济和行政手段引导和扶植新兴产业。沙特王室不仅是国家的管理者，还是国家绝大多数重要产业和企业的直接或间接拥有者，这种双重身份决定了政府与企业间天然存在的密切关系，沙特政府没有也不愿完全从企业活动中超脱出来。因此，沙特政府一方面运用原材料补贴、贴息等办法扶植大型企业，另一方面却对 WTO 所允许的通过市场监管保护本国产业的手段还不够熟悉。另外，沙特政府对外国企业的管理也存在着条件过多、过于苛刻的现象，有歧视和贸易保护之嫌，如代理制的存在等，这些限制在一定程度上影响了外商的投资；2. 沙特在行政体制方面的另一个突出问题是政府机构的设置问题。沙特的发展模式实际上是以石油化工业为核心的一种畸形工业化发展模式，尽管近年来沙特政府大力推动经济多元化，但原油出口和石化产业仍是沙特经济的主体，沙特政府在机构设置上也以此为核心。加入世贸组织意味着更多种类、更大规模和更快速度的贸易流动，这种流动又必须按照世贸组织的相关规则进行，这就对沙特政府的机构设置提出新要求。在这方面，沙特政府做出了较好的反应，如重组经济计划部，单独设立财政部和投资总署等。值

值得一提的是，沙特政府对进出口检验检疫部门和知识产权保护部门作了特殊安排，给予更大的资金投入和政策支持。沙特政府部门的设置正日益根据 WTO 的要求而趋于合理和完善。

（二）法律环境方面

世贸组织作为当今世界上规范多边贸易行为的国际组织，其各项协定和协议已成为国际经贸法律体系的核心及其成员制定法律和法规的基础。世贸组织规则由 29 个协议、协定及 20 多个部长宣言和决定组成，内容涵盖货物贸易、服务贸易、与贸易有关的知识产权保护和投资措施，范围相当广泛，这 50 多个法律文件确立了 WTO 的一套规则，目的在于为世界提供一个开放、公平和统一的多边贸易体制框架。《建立世界贸易组织的马拉喀什协议》第 16 条第 4 款明确规定：“每一成员应当保证其法律、规则和行政程序，与 WTO 协定所附各协议中的义务相一致。”^{[3]257}

为适应现代化建设需要以及世贸组织的要求，沙特世俗法律体系近年有了很大完善，沙特建立了涉及商业纠纷、所得税、商业登记、标准规则、工业保护、矿业、外资、企业、商标、银行、政府投标、土地分配、劳动保护、社会保险、投资基金和交通运输等内容的一整套法律法规。这些专门法规由沙特大臣会议制定，国王以敕令方式颁布，数目已达数百项。尽管如此，沙特在履行经济管理职能的过程中，无法可依或法律依据不足的现象仍较为普遍。对于当前的货物贸易、服务贸易和知识产权三大项以及今后的环境保护、劳工标准和电子商务等扩展项，沙特现有的相关立法要么存在设计缺失，要么与世贸规则差距明显，如在对外贸易方面，沙特尚未构建一套以《对外贸易法》为核心，包括市场准入法、反倾销法、反补贴法、保障措施法、幼稚工业保护法、进出口货物原产地法、进出口商品检验和检疫法、国际服务贸易法、与贸易有关的环境保护和与贸易有关的知识产权法等在内的一整套法律和法规。除法律尚不完善外，沙特在执行法律法规的连续性方面也存在问题，美国传统基金会 2008 年发表的《全球经济自由度研究报告》就指出：“沙特的法律环境缺乏保障性”，“投资者质疑沙特法院保证商业合同有效执行的能力”，“沙特与知识产权有关的法律被修订符合加入 WTO 时关于知识产权保护（TRIPS）的承诺，但是执行不力，存在矛盾。”^[4]另一个很典型的例子是，沙特《外商投资法》规定取消代理制，在一定条件下允许外商独资，但沙特投资总局于 2007 年 4 月又宣布停发外国投资者的独资企业许可。^[5]此外，由于长期缺乏对商业贿赂行为的法律治理，目前在沙特王室及官僚阶层中存在大量腐败现象，回扣和佣金已成不成文的规定。在美国传统基金会公布的《世界经济自由指数报告》中，沙特的商业自由指数为 72.5%，贸易自由指数为 76.8%，财税自由指数为 99.9%，货币自由指数为 76.7%，以上数据在中东国家中均处前列，而廉政指数却只有 33.3%，位于海湾国家之末。^[4]商业腐败已成为制约沙特吸引外商投资和开展贸易的重要因素之一，但期待作为受益者的沙特王室通过法律手段大力治理商业腐败行为、建立公平合理的市场秩序看来还任重道远。

（三）政府管理理念方面

政府管理理念，从抽象意义上讲，是指政府对自身使命的目的、性质和意义等所持有的总的信念，是政府关于自身规范性的认知模式。^{[6]99}政府理念直接关系政府和社会间互相关系的发展，影响到政府和社会间信任关系的建立，并从根本上唤起社会公众对政府的合法性信仰。世贸组织作为政府间经济组织，并不干涉各国内部事务，但其所通过的一系列条约和宣言客观上对具有不同国情的成员提出了一些总要求。总的来说，世贸组织成员各自的政府应具备法制理念、民主理念、服务理念、效率理念与合作理念。这些理念是西方发达国家经过几百年的不断发展而总结出来的可供现代各国采用的共同标准，而对沙特而言，从建立现代国家迄今只有 80 余年历史，实际的现代化进程就更短，由于现代化基因先天发育不良，加之受游牧民族传统习俗和伊斯兰经济思想等影响，目前沙特管理理念与发达国家相比仍有较大差距。就法治理念而言，由于沙特属政教合一的王权统治，国王及王室拥有绝对权力，现代意义上的立法机构尚未形成，对王权的制约也

非常有限，因而沙特政府管理实际上一直是以王室为基础的人治，政府法律意识相对淡薄；再如民主理念，沙特受伊斯兰传统政治文化影响很深，“敬主—忠君—秩序”的思想深植于每一个穆斯林的心中，它所带来的是“穆民—臣民—顺民”的大众政治品格^{[7]346}；沙特长期采取先发展后民主的政策，整个政治环境缺乏参与意识，这导致沙特政府在执政过程中往往忽视民主程序，如政府在制定法律法规的过程中提倡伊斯兰传统中的公议和协商，但并未建立由各利益团体广泛参与的听证制度。当然，沙特政府近年来也在努力树立科学的政府管理理念，阿卜杜拉国王就曾专门召开内阁会议，敦促政府机构简化办事程序、提高办事效率及增强服务意识。当然，要完全应对世贸组织带来的挑战和减少高成本的政府管理带来的负面效应，沙特政府需要更长的时间及更大的决心和努力才能真正完善作为指导政府行为的深层次政府理念。

（四）公务员队伍建设方面

任何管理上的问题，无论是决策的制定还是决策的执行归根到底都是人的问题。面对入世后日益复杂的经济管理事务，政府需要更多具有不同专业倾向的多层次管理人员，既包括一般的行政管理人員，也包括了解世界科技前沿的技术型管理人才。由于多种原因，沙特高等教育一直以文科为主，注重经济和金融贸易学科的发展，对技术研发的重视程度远远不够，科技人才和专业技术人员严重缺乏。技术水平低、创新能力差已成为沙特现代化道路上的一大障碍，也是造成沙特“富裕但不发达”的主要原因之一。上述情况在政府部门中表现为：相当一部分要求具有高层次技术能力和世界眼光的职位不得不聘请外籍人员担任。截至2007年，沙特政府公务员总数约为115万，其中沙特籍98万，占85.2%，非沙特籍17万，占14.8%。^[1]在这17万名非沙特籍公务员中，相当大一部分占据着重要的技术型岗位，如果没有这些外籍人员，沙特的管理能力将受到很大影响。近年来，沙特一直致力推进就业人口的沙特化，特别是政府部门中重要岗位的沙特化，但必须看到，沙特化并非简单地A与B的置换，沙特政府若要真正解决好沙特化尤其公务员沙特化这一问题，必须从根本上调整教育结构，培养出符合世贸组织要求的复合型高级人才。值得欣喜的是，沙特近年来在此方面的大量努力已取得很好的效果，如在2003~2007年全国范围内开设了110所高等教育机构，2010年内还要再新开设11所大学，沙特2007年对高等教育的投入高达140亿美元，比2004年增长了近200%。^[8]此外，沙特开始大批向国外派遣公费留学生，重点学习工程、基础科学、计算机及通讯、金融财会、企业管理、临床医学和能源等专业。可以预想，在不久的将来，沙特的人才储备水平将会得到大幅度提高，其公务员素质也会有质的飞跃。公务员知识结构的改善固然重要，但需注意的是，面对世贸组织的宏大背景，沙特还应致力于培养公务员忠于国家、社会公共利益至上、公平正义及致力服务等内在品质。政府对价值取向有失偏颇的公务员须及时予以纠正，对在工作中不作为或有严重过失的公务员包括高级别公务员，必须予以相应的处罚，如此才能提高政府的执政能力，减少社会管理成本并维护政府的权威性。但目前沙特政府在公务员管理方面还没有形成优胜劣汰机制，公务员不仅意味着一份稳定和高薪的工作，还意味着有机会获取丰厚的“灰色”收入，沙特政府中大量存在的商业贿赂现象不仅影响了外商对沙特投资的信心，也在很大程度上危害着政府的威信。

三

加入世贸组织将为沙特融入世界经济创造更好的条件，但入世也使沙特政府管理面临着更为严峻的考验。2008年始于美国、并波及全世界的经济危机给多数国家带来严重经济损失，同时也对各国政府管理能力提出更高的要求。对沙特而言，要在全球化大背景下提高应对危机的能力，要善于运用自身的政治和经济资源，通过实施积极政策，引导、缓和、抑制并最终解决经济增长

过程中所出现的各种问题,尽可能为经济运行提供一个良好平台,使政府这只“看得见的手”切实发挥作用,在复杂多变的环境中更加迅速、恰当和有效地解决各种问题。此外,对于正在努力建设成为中东金融中心的沙特而言,要特别重视金融安全对整个国民经济的重要性,2009年底爆发的迪拜债务危机对沙特而言有很好的警示作用,虽然由于银行业开放水平较低以及在迪拜债券上的投资有限,沙特没有受到此次危机的较大影响,但应吸取迪拜的教训,推动实体经济的发展和多元化,建立健全金融监管体系,并深入思考建立海湾主权基金的必要性,认真研究海湾货币一体化和海湾经济一体化这两个关系到海湾国家未来的课题。综上所述,面对机遇与挑战,沙特政府应尽快理顺政府与市场的关系,完善法律体系,树立正确的管理理念,培养高效的公务员队伍,只有这样才能建立起适合沙特国情、适应世界贸易组织要求的现代政府管理体制,并利用入世的有利条件实现可持续发展。

[参考文献]

- [1] 沙特国别资料 2007 [EB/OL]. [2008-01-21].
<http://sa.mofcom.gov.cn/aarticle/ddgk/zwjingji/200712/20071205258663.html>.
- [2] 张宏. 当代阿拉伯问题研究[M]. 北京:人民教育出版社, 2006.
- [3] 安连成. WTO 法律制度研究[M]. 天津:天津科学技术出版社, 2008 年.
- [4] 2008 年沙特经济自由指数排名报告 [EB/OL]. [2008-01-21].
<http://sa.mofcom.gov.cn/aarticle/ztdy/200801/20080105344532.html>.
- [5] 关于“沙特投资总局停发外国投资者的独资企业许可”的解释 [EB/OL]. [2008-03-28].
<http://sa.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200703/20070304509063.html>.
- [6] 肖鹏军. WTO 与政府管理[M]. 广州:华南理工大学出版社, 2005.
- [7] 王林聪. 中东国家民主化问题研究[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2007.
- [8] 沙特阿拉伯高等教育持续扩张, 将新开 11 所大学[N]. 中国教育报, 2007-03-26.

The Governmental Administration of Saudi Arabia after Its Entry into the WTO

LIU Xinlu

Abstract It is considered as a strategic option when Saudi Arabia joined WTO whose regulations and principles bring out a fundamental challenge towards the governmental administration of Saudi Arabian besides creating development opportunities for the country. Nowadays, the governmental administration of Saudi Arabian is witnessing a transitional period because of its unique national specialties and experience of development, hence, a certain gap exists between the demands of WTO and the system of administration, the system of law, the managing concept and the civil servants team. In recent years, Saudi Arabia has taken a few steps in reconciliation and adjustment and has achieved certain progress in some ways, but we can't ignore the existence of the problems listed above.

Key Words Saudi Arabia; World Trade Organization; Governmental Administration; Gulf Studies

(责任编辑:孙德刚)