



中国行政管理理论丛

Chinese Review of Public Administration

入世 与政府改革

● 中国行政管理学会 编

知识出版社

中国行政管理论丛

入世与政府改革

中国行政管理学会 编

知识出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

入世与政府改革/中国行政管理学会编. —北京: 知识出版社, 2002.2

ISBN 7-5015-3352-0

I. 入… II. 中… III. 国家机构—体制改革—研究—中国—文集
IV. D630.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 009901 号

入世与政府改革

中国行政管理学会 编

出版发行: 知识出版社 (北京阜成门北大街 17 号 100037)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市欣欣印刷有限公司

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印 张: 14.375

字 数: 360 千字

版 次: 2002 年 2 月第 1 版

印 次: 2002 年 2 月第 1 次

印 数: 2000 册

ISBN 7-5015-3352-0/F·138

定 价: 25.00 元

主 编：郭 济

副主编：武树帜

高小平

靳江好

目 录

入世与改革并举 加速实现政府行政管理的高效率

和科学化(代序)	陈俊生 (1)
深化行政改革 积极应对入世挑战	徐绍史 (6)
改革创新 迎接挑战	郭 济 (11)
不断进取 适时应对	张 茅 (18)
应对入世挑战 加快管理创新	李凤玲 (20)
抓住入世契机加快推进我国行政改革	
——研讨会综述	沈荣华 (27)
对中国入世后行政管理体制改革的几点认识	
.....	中国行政管理学会课题组 (36)

·入世与行政改革·

入世:行政管理体制改革的契机	郭 济 (41)
加入世贸组织后的中国行政管理	武树帜 (44)
全球化背景下行政管理创新的思考	龚禄根 高小平 (55)
加入 WTO:行政改革的机遇与挑战	吴春华 (59)
入世与政府适应问题探讨	郑 辉 杨恒宇 (65)
世界贸易组织规则与我国行政改革	谢 斌 (72)
入世初期政府面临的困难与挑战	李才平 (78)
政府管理如何利用与适应 WTO 规则	任宗哲 胡 杨 (84)
政府管理制度创新是当务之急	周敏凯 (91)
适应入世需求 推动政府管理全面创新	姚克利 (96)
入世推动我国行政改革的相关问题	王健刚 (103)

加入 WTO 我国政府管理的主要对策	顾 杰 (111)
加快政府职能转变 积极应对入世挑战	李申学 (116)
入世对我国政府治理方式的影响	梁仲明 (125)
入世与政府职能转换	张道航 (133)
加入 WTO 对政府市场监督管理职能的影响	李亚非 (139)
入世后我国政府职能的转变	沙吉会 (148)
对入世后政府职能转变的法律思考	王重高 (154)
加入 WTO 与政府职能定位	陶学荣 李光明 (162)
WTO 规则及新公共管理对我国政府改革的启示	罗 辉 谢 昕 阮横俯 (169)
入世挑战与政府管理理念全面创新	施雪华 (176)
加入 WTO 对我国行政理念及行为模式的影响 ...	申金花 (186)
经济全球化与我国行政效率的提高	欧文福 (191)
WTO 透明度原则的履行与我国行政公开制度的发展	朱淑娣 张 明 (196)
加强和改善入世后的外商投资服务管理	李美清 (203)
入世与依法行政	施绍祥 (210)
广东省应对入世深化行政审批制度改革实践	陈 坚 李美清 (217)
入世推动我国行政改革	张晗立 谢立安 (224)
行政供求关系调适与行政垄断破除	邹 伟 (229)
转型期政府行政范式转换	肖文涛 (237)
面向经济全球化的中国行政发展	汪永成 (244)
入世压力下政府与立法、司法机关权力的调整与重构	张 明 (253)

·入世与地方行政改革·

入世与地方公共管理体制创新	宋世明 (263)
---------------------	-----------

加入 WTO 与地方政府行政管理	罗德刚 (269)
地方政府如何适应入世新形势	董 伟 (274)
地方政府回应入世的行政法思考	朱淑娣 (282)
从体制改革到 WTO 游戏规则: 我国地方政府的角色转换	沈荣华 (290)
加入 WTO 与我国基层政府经济角色重塑	鞠立新 (300)
应对入世增强地方政府宏观调控能力	顾建光 (309)
对地方政府行政管理创新的几点思考	李洪仁 (318)
地方政府应积极主动应对入世	曲真儒 (324)
加入 WTO 与县级政府行政管理	蔡增福 (330)

·入世与政府人力资源开发·

从加入 WTO 看引进 MPA	夏书章 (338)
WTO 社会管理与公务员能力建设	陈 辉 (344)
入世与政府人力资源开发管理	宋 斌 (352)
建立适应入世要求的政府人事人才管理机制	林活力 (356)
加入 WTO 后的人才资源开发	雷华森 (361)
加入 WTO 与人才管理机制创新	王广州 赵义河 (369)
应对入世挑战 加大人才资源开发力度	史 策 郑亨钰 (376)
入世与我国地方政府人力资源管理的创新	蔡 竞 侯荔江 (385)

·入世与经济发展个案研究·

加入 WTO 呼唤规范政府采购制度	董瑞华 (392)
政府采购: 国际经验与我国改革	张学刚 (398)
入世与政府产业管理走势	周 青 (406)
加入 WTO 与政府信息服务平台建设	褚松燕 (414)

加入 WTO 与我国政府价格管理	黄素蕊 (420)
入世对我国税制的影响及对策	罗清龙 (430)
加入 WTO 对我国西部开发政策的影响	谢 斌 (436)
加入 WTO 发展内蒙古工业经济的主要对策	张 晶 (441)

附录

抓住入世机遇 加快行政改革	光明日报 (445)
专家呼吁：抓住入世机遇 加快行政改革	新华社每日电讯 (447)

编后语	(449)
-----------	-------

人世与改革并举加速实现 政府行政管理的高效率和科学化（代序）

全国政协副主席 中国行政管理学会名誉会长

陈俊生

经过近 20 年的改革，目前我国社会主义市场经济体制初步建立，国民经济和社会发展已取得举世瞩目的巨大成功。在此基础上，加入世界贸易组织意味着我国将全方位融入世界经济体系，国民经济将进入一个新的发展阶段。这就对引领经济发展、规范市场秩序的政府管理职能部门提出了更高的要求，同时也带来更多的理论和实际操作方面的问题。中国行政管理学会召开“加入世贸组织与我国行政管理体制改革”研讨会，选题准确，举办及时，组织专家学者研究入世对策，这对于深化行政管理体制改革，完善社会主义市场经济体系，实现国内与国际市场顺利对接具有极其重要的意义。

一、中国加入世贸组织是历史发展的必然

随着我国经济实力的不断壮大，对世界经济格局的影响也越来越大，成为世贸组织成员国是客观必然，也是大势所趋。中国加入世界贸易组织，是中央的正确决策，是改革开放政策的继续和发展，入世必将对中国行政管理体制改革产生重大而深远的影响，也将使经济体制改革进入一个新阶段。入世加快改革，改革促进发展，我们应利用入世所产生的巨大推动力量，充分把握这

一使政府行政管理更加完善的契机，实现政府行政管理的高效率和科学化。

二、充分发挥加入世贸组织对深化行政管理体制改革的积极效应

加入世贸组织，是动力，是机遇，又是挑战。加入世界贸易组织，就必须遵循 WTO 的国民待遇、市场准入、公平竞争等原则，要按照最终达成的多边贸易协议，分阶段、分行业地开放市场，要提高政府政策透明度，清理和调整不符合 WTO 规则的政策、条例、法律和法规，建立符合世界通行规范的较完善的市场经济规则。在已签订的中国加入 WTO 的政府框架协议中，我国政府对此已郑重承诺。然而从目前情况来看，我国政府机制在组织形式和机构、管理体制、政策法规、管理职能和手段等方面与 WTO 规则存在很大差距，尤其是我国改革进程中存在的许多深层次的矛盾和久拖未决的问题，如不抓紧解决，将会影响民族经济发展，甚至引发国际纠纷，因此，寻找科学合理的解决方法显得紧迫和重要。例如：政府职能的定位，在世贸组织成员国中，政府是市场规则的制定者，不是市场主体，而我国地方各级政府在管理方式上，“红头文件”、行政命令、不必要的审批手续等强加给企业的行政干预扰乱了市场，助长了行业垄断和不正之风，甚至导致价格大战、恶性竞争；从政府本身来讲，职能交叉、机构重叠，管理观念仍需转变，服务水平有待提高；法制尚不健全，政策和法规的制订缺乏全局性、统一性和完整性，执行起来也欠缺公正和透明，权大于法的事件时有发生。这些问题已经成为我国经济发展的障碍，更是国民经济融入世界经济大潮的阻力。WTO 的法律框架体系不仅对企业经济活动有所限制，对政府的行政管理体制也提出了规范和约束，它要求的是经济全球化、规则统一化、竞争公平化、社会法制化，要求政府站在更高

的层次和全新的角度深化改革，解决旧有矛盾，进行机制创新。因此，我们要充分利用加入世贸组织的积极效应，借入世深化改革，按照入世协议的承诺和世贸组织规则清理和调整目前的政策环境、投资环境、市场竞争和法制环境，进一步建立和完善社会主义市场经济体制，加强我国国民经济和社会主义现代化建设。

三、深化行政管理体制改革是我国面临入世的当务之急

发展国民经济，提高人民生活水平，维护社会秩序，为经济发展提供良好的政策环境和社会环境，是政府的基本功能。政府的作用是什么力量都代替不了的，只有政府首先遵守 WTO 规则，才能指导和管理社会各界，为国民经济提供发展空间。目前，经济体制改革和行政管理体制改革促进了政府职能的转变，管理体制和管理方式也逐步与市场经济相适应，但相对于加入世贸组织的条件和规则，应该说，现行管理体制还不能满足经济加速发展的需要，要将入世的风险和代价降低到最小，还必须继续进行深刻的、彻底的改革，包括进一步调整政府职能，转变治理方式和观念、完善法律法规、优化工作结构、提高办事效率等等。面临入世，各级政府有大量的具体工作需要去做，而全面、彻底的管理体制改革和经济体制改革是当务之急，是治理的根本，应该抓住根本，重点突破，以点带面，整体提高。我认为，以下几个问题需要我们加紧研究，尽快解决。

1. 政府职能的转变与定位。宏观调控是政府调节经济的重要职能。入世后，不仅影响国内经济的不稳定因素会增多，而且来自国际上的金融动荡、经济波动等影响也会加大，因此，政府的经济预测能力和宏观调控作用需要加强，通过调整调控方式和手段，加快金融体制改革，协调财政政策和货币政策，达到调控的目的。

2. 进一步完善市场经济体制。要尊重并运用经济发展的客观规律，充分发挥市场竞争机制在资源配置中的基础性作用。政府管理部门要从权力和利益中摆脱出来，减少人为的行政干预和限制，减轻企业负担，杜绝以管理为名的营私舞弊等阻碍经济发展的不良行为，扫清经济发展障碍，加快国有企业改革，真正实现政企分开，使国民经济以最低的成本获得最大的发展。

3. 建立完善的经济体制规则和法制环境。政府管理部门要从直接干预和管制转向研究制定和严格执行市场规则，建立管理严密、政策透明、规范有序的市场经济秩序，使依法行政落到实处；清理和修改与 WTO 规则相冲突的行政规章、法律条款，废止不合理条例和法规，增补某些领域国内尚欠缺的法律空白，建立统一、合理、严谨、科学的法制体系。

4. 更好地履行政府的基本职能。政府要提供良好的公共服务，如国防、社会保障、公共教育和基础设施等，建立社会公平机制，缩小地区、城乡、贫富差距，为经济发展创造良好的市场环境和社会环境；制订实施保护生态环境、防治污染的法规和措施，保证生态环境和国民经济的可持续发展。

5. 加强政府管理部门自身建设。要本着精简、统一、高效的原则，依据管理职能的划分，调整机构设置，杜绝责任交叉、推诿扯皮、人浮于事的陋习，提高办事效率，真正以小政府服务于大社会；打破以往计划经济体制下形成的落后的管理意识，消灭官僚主义，强调以人为本，树立“管理就是服务”的观念；政府管理部门要运用高科技的办公手段和管理方法，开展政府网络工程建设，并培养一批懂知识、高素质的管理人才，建设一支适应新的经济形势需要的干部队伍。

我国即将加入世界贸易组织，各级政府都面临严峻的考验和评判。我们要按照市场经济的客观要求，借鉴先进的管理模式和经验，建设具有中国社会主义特色的行政管理体制，为实现社会

主义现代化的目标努力奋斗！

2001 年 10 月 25 日

(本文系作者递交年会的书面发言)

深化行政改革 积极应对人世挑战

——在中国行政管理学会“加入世贸组织与我国行政管理体制改革”研讨会上的讲话

国务院副秘书长 徐绍史

经过多年的不懈努力,我国终于在新世纪的第一年实现了入世的宿愿。在高兴和激动的同时,我们更需要冷静地思索和认真、积极地应对。如何应对入世,是我们面临的一个非常重大的问题。我想借中国行政管理学会召开研讨会的机会,谈两点认识和体会。

一、深刻认识加入 WTO 的挑战

当今世界经济的发展呈现两大趋势:经济全球化和贸易自由化。在新世纪,我国面临两项重要任务,一是进一步建立和完善社会主义市场经济体制;二是要保证国民经济的持续、快速、健康发展,实现我国现代化的奋斗目标。我国入世是一个很好的融合点,它将使我国在融入经济全球化和贸易自由化氛围的同时,加速我国自身的发展。入世将有利于我国引进技术、人才和管理,有助于建立和完善社会主义市场经济体制,并有利于进一步推进行政管理体制的改革。从这个意义上讲,入世是我们的必然选择。

加入 WTO 无疑将对我国的一些企业、行业和产业带来冲击和压力。但尽管如此,相对来说,政府面临的压力更大,因为 WTO 规则本质上是政府治理经济的规则,因此政府是加入

WTO的最大应对者。具体说突出的有四个方面的要求：第一，要按照公平的贸易规则减少对贸易的行政干预，强化市场机制的作用；第二，要按照透明度的原则，增强贸易管理的透明度、公开性和可预见性；第三，要按照公平竞争的原则，取消对经济行为不公平的行政限制和干涉；第四，要按照国民待遇的原则，对本国的和外国的企业、商品及服务给予平等待遇。所有这些，势必对我国现行的行政运行体制、法律法规以及政府的管理和服务产生重大而深远的影响。以往我们进行政府机构改革，主要驱动力来自于内部，是建立社会主义市场经济体制的需要，而现在加入WTO的压力则形成了政府机构改革的外部驱动力。入世有过渡期，我国的经济运行机制和行政管理体制能够在多大程度上承受入世的冲击和压力，取决于多方面的改革，但主要取决于过渡期内政府改革的进程。

二、积极应对加入 WTO 的挑战

政府应对入世挑战，主要是要深化机构改革，促进行政管理的观念及方式的变革。这既是入世的需要，也是建立和完善社会主义市场经济体制的需要。

（一）深化政府的机构改革

1998年本届政府开始进行机构改革，国务院的机构改革半年之内就完成了。国务院的部门减少到29个，内设司局减少了四分之一，人员减少了50%。相当一部分职能还给了市场，还给了中介，还给了企业。随后，各地政府也都开始了机构改革，到今年年底，全国的政府机构改革基本上可以告一段落。但是，这只是机构改革的一个方面。完整意义上的机构改革，应当包括相辅相成的两个方面：一个方面是行政管理体制的改革，它涉及到机构的设置、职能的配备、编制的确定；另一个方面是行政运行机制的改革，也就是我们通常所说的要转变管理职能、转变工

作方式、转变工作作风。现在党中央、国务院对于三个转变都非常关注，十分重视。党的十五届六中全会的决定，就是要加强和改进党的作风，对于政府来说，就是加强和改进政风。“八个坚持”和“八个反对”涉及到方方面面，行政运行机制的改革任务相当繁重。

从行政观念看，我们受集中计划型体制的影响是比较大的。集中计划型体制下的政府行政的突出特点就是规制。在计划经济体制下，政府相当多的文件是分钱、分物、分指标，当时各种社会微观主体没有决策自主权。所以文件发下去，大家都得照办。改革开放后，特别是市场经济体制建立以来，政府的行政观念有了很大转变，逐步树立起管理和服务的观念。管理和服务的观念实际上就是尊重和相信公民的自我组织和自我管理的能力，依靠国家与社会、政府与公民的一种良好的合作来施政。我们在这方面已经取得了很大的进展。大家可以看到，政府在行政过程中，指令性的东西在逐步减少，指导性的东西大大增加。行政审批虽然还不尽如人意，但是也在大幅度减少。凡此种种，都表现出各级政府的行政观念在不断转变，但是改革的任务依然很艰巨。

从管理职能看，机构改革之后，政府的管理职能有了很大的转变，但就目前的情况看，政府管理职能缺位、越位和错位的情况仍然存在，有的还比较严重。政府的职能怎样从缺位、越位、错位到适位，就是找到自己适当的位置，这个任务还非常繁重。一些部门往往是见权力就抓，见责任就推，审批权大家都想要，市场和社会监管大家都想让。在当前正在进行的整顿和规范市场经济秩序的工作上，这些问题就更为突出。这都充分说明政府职能转变的任务的确非常繁重。

从行政方式看，总体上有很大进步，但还有两个问题需要不断改进：一个是公众经常批评的“暗箱操作”，就是政务公开不够。由于多种原因，我们国家的立法和有关政策都制订得比较原

则，立法又比较注重一些实体法，而对程序法关注不够。这就导致公务员在行政过程中，对各种法律和政策有较大的解释权，可以针对不同的对象作出不同的解释；具体行政过程中又有很大的行政裁量权。因此，容易产生“寻租”等现象，并直接导致腐败。所以，政务公开的任务相当重。另一个是政府如何提高为公众服务的质量。现在，企业、事业单位和非企业的社会团体，还有公民，要到政府去办事感到不很方便，不知道这件事由哪个部门办，还关联到哪些部门；到了一个部门不知道找哪个司局，哪个处室，有人将此现象称为“机构迷宫”、“程序迷宫”。公众迫切需要政府提高服务质量。从上述三个方面来看，我国行政运行机制的改革虽然取得了较大的进展，但任务还非常艰巨。

（二）抓紧做好与加入 WTO 紧密相关的几项工作

加入 WTO 后，政府的作用主要在于创造一个有效率的市场环境，当前，有四项工作急需进行：第一是按照加入 WTO 的承诺，全面清理现行的法律、法规和政策，增强法律、法规 and 政策的统一性和公开性。这项工作，国务院有关部门已在着手进行，其实质就是政府按照开放市场的承诺逐步取消非关税的贸易壁垒，依据一些公开的法律法规而不是内部文件来行使管理职能，不断完善投资环境。大家在实际工作中都有这种感觉，大多国外投资者不是过分依赖那些不统一、不规范、不透明的优惠政策，他们更看重的是透明、规范的投资经商条件，也就是公开、统一、规范的法律法规。第二，以放松和取消一些市场准入的限制为重点，来营造各类合法经济主体公平竞争的环境，也就是通常所说的“国民待遇”。现在国内企业也存在未能享受“国民待遇”的问题，有些地方对不同所有制的企业采取不同的政策，一些领域限制民营企业进入。加入 WTO 后，外资企业也要享受“国民待遇”，对各种准入的限制将逐步取消，创造公平竞争环境。第三，清理并大幅度减少政府行政性审批。这项工作国务院各部门