

# 入世与乡镇政府创新

主编 范彦 李硕夫

北京出版社出版集团  
文津出版社

# 《入世与乡镇政府创新》

## 编委会

主编 范文彦 李硕夫 鲁勇

顾问 张勤

委员 范文彦 李硕夫 鲁勇

刘天福 刘卫军 刘文江

钱静 刘小康 董晓宇

曹颖 张海红 冯后钊

刘国锋



## 目 录

序一 .....	( 员 )
序二 .....	( 猿 )
第一章 摇从这里了解 宰鞣 .....	( 员 )
摇第一节 摇宰鞣的起源和发展现状 .....	( 员 )
摇第二节 摇宰鞣的基本原则 .....	( 缘 )
摇第三节 摇宰鞣的法律体系及职能 .....	( 员园 )
第二章 摇入世的意义与形势 .....	( 圆园 )
摇第一节 摇全球化趋势与纳入全球化的抉择 .....	( 圆园 )
摇第二节 摇入世造成的发展机遇与挑战 .....	( 猿园 )
摇第三节 摇过渡期及其利用 .....	( 源园 )
第三章 摇入世与乡镇政府体制面临的挑战 .....	( 缘园 )
摇第一节 摇乡镇政府的历史变迁 .....	( 缘园 )
摇第二节 摇乡镇政府的法律地位和管理权限 .....	( 远园 )
摇第三节 摇乡镇政府的机构和职能 .....	( 远园 )
摇第四节 摇乡镇政府的运行机制 .....	( 苑园 )
摇第五节 摇入世对乡镇政府体制的挑战 .....	( 愿园 )
第四章 摇入世与乡镇政府体制的全面再造 .....	( 愿园 )
摇第一节 摇入世要求乡镇政府重新定位 .....	( 愿园 )

摇第二节摇入世要求乡镇政府转变职能 .....	( 怨猿)
摇第三节摇入世要求乡镇政府加快机构改革 .....	( 怨园)
摇第四节摇入世要求乡镇政府改进管理方式 .....	( 怨猿)
第五章摇入世与乡镇发展经济的机遇和挑战 .....	( 怨圆)
摇第一节摇市场国际化改变生存方式 .....	( 怨圆)
摇第二节摇乡镇经济可能面临的发展机遇和挑战 .....	( 怨愿)
第六章摇入世与乡镇经济的创新和发展 .....	( 怨园)
摇第一节摇乡镇经济发展的前提、关键和形式 .....	( 怨园)
摇第二节摇乡镇经济经营模式的改造与创新 .....	( 怨圆)
摇第三节摇产业结构的再调整和乡镇经济发展战略 .....	( 怨猿)
第七章摇乡镇干部队伍建设 .....	( 怨圆)
摇第一节摇乡镇干部队伍建设的现实状况 .....	( 怨圆)
摇第二节摇乡镇干部队伍建设的基本目标 .....	( 怨猿)
摇第三节摇乡镇干部队伍建设基本目标实现的途径 .....	( 怨愿)
第八章摇乡镇干部面临的挑战与个体素质的提高 .....	( 怨愿)
摇第一节摇入世后乡镇干部面临的挑战 .....	( 怨愿)
摇第二节摇入世后乡镇干部个体应当具备的素质及其结构 .....	( 怨怨)
摇第三节摇乡镇干部素质与能力提高的途径 .....	( 圆园)
主要参考书目 .....	( 圆缘)
后摇记 .....	( 圆园)

## 序摇一

摇摇“入世”首先是“政府入世”，这已成为国人的共识。但政府并不是一个抽象的单一体，而是包括各个层级政府在内的集合体。目前，我国在中央政府的领导下，实行省（自治区、直辖市）、县（县级市）、乡（镇）三级制或省（自治区、直辖市）、市（市管县体制的产物）、县（县级市）、乡（镇）四级制并以四级制为主。由于层级不同，各级政府存在职能上的差异，因此，面对“入世”的挑战也不相同，采取的相应对策也应该不同。

乡镇政府是我国农村行政区域的最基层的行政机关，这决定了乡镇政府与其他层级政府不同的职能特点：一是执行性，即乡镇政府是党的方针政策的最终贯彻者、执行者和落实者；二是农政性，即乡镇政府的工作重心是“农业、农村、农民”问题。新任世界贸易组织总干事素帕猜·巴尼巴曾在接受中国记者采访时指出，中国入世，首先必须对相关的法律进行更好的调整和修改，使其适应世贸规则；还应尽快整顿地方和中央执法不统一的问题。我国政府官员和专家学者认为，中国入世后，农业是受冲击最大的一个领域。乡镇政府执行性和农政性的职能特点，再加上面对入世存在的地方和中央执法不统一的问题、农业问题等，凸现了研究入世与乡镇政府创新的意义。

世界贸易组织法律体系框架是一个基于经济市场化的有关贸易自由化的法律体系框架，它通过各成员的缔约推进经济市

场化的全球化，具有国际公法的普遍约束力。因此，一旦加入世界贸易组织成为其中的一员，就意味着所在国政府必须坚持市场化、全球化、法制化的政府。在我国加入世界贸易组织的背景下，作为我国农村行政区域的最基层的行政机关的乡镇政府，要学会利用市场化、全球化、法制化的手段，抓住信息化的契机，推动农业的产业化、农村的城市化，以信息化带动工业化。

入世既是机遇，也是挑战。面对入世，我国乡镇政府先要学习世界贸易组织规则，在学习世界贸易组织规则的基础上，加快乡镇政府创新，有针对性的解决乡镇政府面临的一些紧迫问题，比如乡镇政府体制问题、乡镇经济发展问题、乡镇干部队伍建设问题。正是在此指导思想下，区委区政府提出了“入世与乡镇政府的创新”的课题，本书即是这一课题的产物。本书以房山区为个案，在对房山区乡镇政府进行普遍和重点的调查相结合的基础上，对我国乡镇政府面对入世的挑战，如何进行政府创新作了有益的探索。我相信，书中某些结论不仅对房山区乡镇政府有借鉴意义，对其他地区的乡镇政府同样也有借鉴意义。

中共房山区委副书记摇范文彦

二〇〇一年 八月 八日

## 序摇二

摇摇入世了，地方政府如何面对开放型经济？

某种意义上讲，经济全球化步伐的加快，加剧的不仅是企业间市场经营的国际竞争，而且也是区域发展的国际竞争，更是主导区域经济发展的政府间驾驭经济发展能力的国际竞争。在这种条件下，要有效加快国民经济发展的工业化改造、经济运行的社会主义市场化改革、社会发展的信息化管理和区域建设的城镇化改造，推动地方经济的加快发展和社会的全面进步，就必须大力推进政府创新。

地方政府如何驾驭开放型经济？

我国加入世界贸易组织后，能够享受多边无条件的最惠国待遇。从而改变被动受审地为扩大出口，享受普惠制等发展中国家应享受的优惠待遇，进入主流贸易体系，获得参与制定规则的权利，利用争端解决机制，公平解决我国企业与外国企业发生的贸易纠纷等。

对于地方政府来说，我国加入世界贸易组织对各个地区的辖区经济结构、区际与国际贸易发展都将产生重大的影响。整体上看，国际性经济组织作用的不断增强、国际经济活动规则的逐步统一、国际性金融资本的跨国界流动、现代科学技术在经济领域的加快应用、跨国公司对各个区域经济结构影响作用的日益加大等等，在为各个地区提供了加快发展的机遇外，也使得各个国家、各个区域的经济活动相互依存度大大增强，带

来各级政府管理和驾驭经济活动的难度不断增大。特别是由于网络资源的生成、知识产业的增长和贸易的全球化，使现代经济发展呈现出的新特点，对要想在激烈的国际竞争中赢得发展的主动的各个区域都提出了新的考验。因此，在开放的市场环境和取消一般区域发展的保护政策条件下，如何在维护中央权威基础上分散地方政府经济管理决策的风险、如何构建开放经济环境中地方政府与辖区企业的关系、如何增强地方政府在经济要素特别是金融资本、人力资本和技术资本跨国界流动条件下对区域经济发展的主导能力，如何适应信息技术革命的要求、在确保政府信息安全的基础上推进电子政务，已成为迫切需要解决的课题。

开放型经济的进一步发展，要求地方政府职能有哪些创新？

由于不同层级政府管理经济的职能和手段不同，所以当国家宏观经济调控机制发生重大改变的时候，地方政府管理辖区经济的职能、方式等就不能简单地“复制”中央政府的管理方式，必须根据自身的实际做出相应的改革调整。

国家财政管理体制的改革，要求地方政府运用财政手段管理辖区经济的方式必须转变。其一，新型税收体制的建立使地方政府的税收来源发生了新的变化。新的税收体系包括：以增值税为主体、消费税和营业税为补充的流转税制度，在统一内资企业所得税基础上逐步统一内外资企业的所得税，建立有效调节居民个人过高收入、缓解社会分配不公的个人所得税制度，清理各种行政性收费、改革完善资源税、土地增值税、证券交易税、城市建设维护税等其他税种。其二，分税制的建立使地方政府的事权范围发生了变化。建立在事权基础上的分税制，硬化了各级政府的预算约束，推行了转移支付制度和税

收返还制度，按照各自的事权确定了财政支出范围。按照这样的思路发展，地方政府财政管理体制创新的任务就更加紧迫了。

囿国家金融管理体制的改革，要求地方政府借助金融手段调控辖区经济的管理方式必须转变。改革开放以来，我国的金融管理体制发生了较大的变化，正式建立国家中央银行制度，中国人民银行先后与工商银行、农业银行、建设银行、中国银行等专业银行分离，不再办理专业银行和商业银行业务，专司中央银行职能。初步建立多层次、多形式、多功能的金融体系，逐步开放了金融市场，国库券、金融证券、股票先后出现，证券市场、债券市场等证券交易业务市场迅速发育。在这种条件下，不但银行与企业的关系发生了深刻的变化，而且地方政府与银行等金融机构的关系也发生了重大变化，主要包括金融证券市场的发育，使地方政府发展辖区经济的融资渠道拓宽了，地方政府与银行等金融机构的管理关系发生了变化，地方行政命令和“拉关系”式融资行为受到遏制。而如何发展区域性金融机构则成为行政区域政府需要研究的新课题。

囿国家社会保障体制的改革，要求地方政府必须大力强化社会保障与服务的管理能力。改革开放以来，社会保障制度出现了两大变化：一是将原来的企事业保障制度改为社会保障制度，二是社会保障资金由传统的现收现付制度改为保险基金制。目前，社会保障制度的改革正在进一步深化。一是逐步扩大社会保障制度的覆盖面，城镇、乡村各个地方都要逐步建立新型的保障制度；二是着眼于建立全国或省一级行政区域统一的社会保障体系，提升社会保障统筹层次；三是降低基本养老金保险水平，提高个人的缴费率；四是打破条块分割使得社会

保障管理体系，将劳动、民政、人事、卫生、财政等各个部门分管的社会保障事务依行政区域统筹管理。社会保障制度的改革，对地方政府提出了更高的要求。要求地方政府首先要转变观念，承担起管理辖区社会保障的职能，同时提升社会保障部门的管理能力和服务水平，推动辖区社会保障制度落实的规范化、法制化。

灏外贸管理体制的改革，要求地方政府必须增强驾驭开放条件下辖区经济的管理能力。改革开放以来，我国的对外贸易管理体制在组织形式、机构设置、管理权限、经营分工和利益分配等各方面都发生了较大的变化。社会主义市场经济体制确立以来，外贸管理体制改革又进一步深化，打破区域贸易壁垒、推动区际以及国际贸易、防范贸易风险的责任落到了各级政府肩上。特别是，随着中国加入世界贸易组织，统一的外贸规则对基础不同、条件各异的行政区域经济发展提出了新的课题，迫切要求行政区域政府增强驾驭辖区经济的管理能力。同时，如何有效地适应经济全球化的要求，增强行政区域经济的创新动力和对国际资本的吸纳能力，降低辖区经济的风险，更是一个不容回避的现实课题。另外，国家投资管理体制、流通管理体制改革，都要求地方政府职能逐步转变，以适应加入宰裁的进一步需要。

地方政府职能创新有哪些经验？

由于经济全球化、贸易自由化步伐的加快，使得政府创新问题也成为世界各国各级政府普遍关注和积极探索的热门话题。尽管由于各国的社会制度和经济体制不同，创新的模式不能简单模仿照搬，但政府创新中显现出的四个特点却值得关注。

灏政府管理的不同领域创新目标取向不同。目前，“小政

府理论”、“放松规制理论”和“重塑政府理论”是对政府创新实践影响较大的三种理论，对相应领域的政府创新实践产生着重大的影响。“小政府理论”着力改善政府与企业的关系，提出压缩政府功能、放松对工商企业的管制的小政府、大社会的创新思路；“放松规制理论”着力改善政府间关系和焕发政府活力，提出“既然减少对市场制约能使参与者释放进取的潜能，那么减少对公共部门的制约也有助于激发它的活力”的思想；“重塑政府理论”着力提高政府内部的办事效率，提出政府必须像企业家一样追求效率的核心理念，并为这一理念的落实制定了十大原则。

在维护中央权威基础上分散经济决策风险。一些西方发达国家虽然向别国极力宣扬政府不干预经济的自由市场经济思想，但它本身不但有着较强的联邦政府对经济的调控，而且州一级政府还拥有对辖区经济进行的二层调解的权力。这种做法不仅焕发了各个区域政府发展经济的积极性，而且避免了因忽视各个区域经济特点差异而实施“一刀切”政策带来的缺陷，更重要的是，有效地分散了经济全球化中一级政府承担的经济决策与经济运行的风险。

强化政府优化区域发展环境的创新能力。虽然优惠经济政策仍然是各个国家和地方政府发展经济的一张“王牌”，但从现代经济发展走势提出的要求看，单一所有制组织形式上的企业经济活力明显衰退，单纯依靠优惠经济政策发展辖区经济的效能已经大大减退，发展经济已经从单纯依靠优惠税收政策转到主要依靠优化区域发展环境和有效整合辖区经济要素上来。大力提高政府优化区域发展环境的创新能力和辖区经济资源的整合能力，已成为政府创新的主要内容和努力方向。

探索政府提高工作效率的管理形式。目前政府组织机

构创新的主要走向围绕着下面三个方向展开：一是企业化运作取向的政府创新，即政府的组织机构按照有利于提高效益的企业化组织模式调整；二是市场化运作取向的政府创新，即政府管理公共事务和管理公共设施向企业经营商品那样，按照市场竞争规则办事；三是网络化运作取向的政府创新，即利用电子信息网络架起政府与企业、政府与居民的直通联络与服务渠道，减少中间管理层次，压缩公共开支和提高效率。

地方政府经济管理模式有哪些新探索？

社会主义市场经济体制的有效运行，要求地方政府加快推进经济管理创新；而经济全球化和贸易自由化的加快发展，更要求地方政府提高驾驭开放型经济发展的能力。为适应这一要求，需要各级政府加快政府管理创新步伐，实现职能转变和机制创新。

■ 研究建立与国家宏观调控、市场微观调节相协调的地方政府管理辖区经济的中观调整机制，在维护中央权威的前提下有效分散政府经济风险。规范政府间的财权、事权，使地方政府管理辖区经济发展的行为从行政命令型向政策引导型、地方保护型向区域开放型转变。建立地方政府中观调整机制，不是强化“诸侯经济”和地方保护，而是按照国内统一开放市场体系建设要求，完善国家经济运行的调控机制，因地制宜发展区域经济，分散国家经济决策风险。

■ 把经济结构调整、培育主导产业与加强辖区可经营性土地资源等非流动性经济资源的规模整合有机统一起来，增强政府对辖区经济的主导发展能力。

■ 把工作重点从单纯依靠优惠政策转到主要依靠优化区域发展环境上来，提高对人才、资本等可流动性经济资源的吸纳能力和区域经济的可持续发展能力，激发区域发展的创新动

力和发展活力。

灏按照世界贸易组织规则要求，调整规范地方性经济管理规章，在保护政务安全前提下大力推进政务公开。政务公开的重点要突出公平公正，更要突出服务质量与效率和政策引导能力的提高。

原中共房山区委副书记摇鲁勇

## 第一章 摇从这里了解 宰裁

### 第一节 摇宰裁的起源和发展现状

#### 一、从 员宰裁到 宰裁

##### (一) 员宰裁的产生和发展

二次世界大战期间，一批有远见的政治家和经济学家进行深刻反思，认为国际经济矛盾的激化是导致两次世界大战爆发的重要原因，为此国与国之间必须进行国际合作和政策协调，建立一个开放的贸易体系，创造出反对经济民族主义和减少贸易管制性限制的国际机制。

员源年，源个国家汇聚在美国新罕布什尔州的布雷斯顿森林，讨论国际货币金融体系问题，签署了“国际货币基金组织协定”和“国际复兴与开发银行协定”，建立了二战后国际金融秩序和国际投资秩序的“布雷斯顿体系”。到员源年，新成立的联合国将美国提出的“扩大世界贸易和就业方案”正式拟定为《国际贸易组织宪章草案》印发各国，并邀请包括中国在内的员个国家在英国伦敦召开研究成立国际贸易组织问题的会议。员源年 源月至 员月“国际贸易组织”（国际那）筹委会在日内瓦召开会议，员个国家在双边谈判基础上，签订了员项双边关税减让协议，并把这些协议与联合国经社理事会的第二次筹备会议通过的国际

贸易组织宪章草案中有关商业政策的部分加以合并，取名为“关税与贸易总协定”。1947年10月30日，23个国家在日内瓦签订了《关税与贸易总协定》（简称GATT）。

GATT从1948年1月1日临时实施，一直到1995年1月1日世界贸易组织建立，存在了47年。在其47年发展演变过程中，进行了8轮多边谈判，使缔约方成员之间的关税与非关税水平有了大幅度下降，对国际经济贸易产生了重要的积极影响。同时，GATT的缔约国和地区由最初的23个增加至1986年的116个。GATT在其47年的历史中，对推动国际贸易和世界经济新格局的形成发挥了积极作用，主要表现为：促进国际贸易发展和规模的不断扩大，形成了一整套国际经济贸易的游戏规则，缓和了缔约方之间的贸易摩擦，同时，对维护发展中国家的利益起到了积极作用。

### （二）宰牲的产生

由于GATT从产生之日起就是作为拟成立而未能成立起来的“国际贸易组织”的临时性条约，先天不足。随着世界经济、科技的迅猛发展，GATT的局限性日益显露出来。

1986年12月，GATT开始第八轮谈判——乌拉圭回合。乌拉圭回合前后长达7年半，几乎是原定时间的两倍。乌拉圭回合带来了自二战后GATT建立以来对世贸贸易体制最大规模的改革，到1990年初，时任欧洲联盟轮值主席国的意大利首先提出了建立多边贸易组织的倡议，同年12月，欧洲联盟以成员国名义向乌拉圭回合体制职能谈判小组提出这一倡议，得到了加拿大、美国的支持。1994年1月乌拉圭回合谈判结束之前，各方原则上形成了“建立多边贸易组织协议”，并将“多边贸易组织”易名为“世界贸易组织”（宰牲）。1995年1月1日，来自116个参加方中大部分国家的部长在摩洛哥的马

拉喀什召开的 宰制部长会议上，签署了乌拉圭回合“一揽子协议”，并定于 宰制年 宰制月 宰制日生效。宰制年 宰制月 宰制日，世界贸易组织（宰制）举行成立大会，替代 宰制年诞生的 宰制，宰制与宰制在宰制年共存一年。宰制年 宰制月 宰制日，世界贸易组织（宰制）完全取代关税与贸易总协定（宰制）。

### （三）宰制的性质

一个国际组织所具有的国际法地位和在国际关系中所发挥的功能作用，是由该组织的性质所决定的。宰制是一个具有完整意义、具有完全国际法主体资格，当今世界最大的国际经济贸易组织。它的性质主要表现在：

其一，宰制是当今世界上所有愿意成为其成员、又能够为宰制组织所接纳的国家和单独关税区共同组成的组织，它是所有成员国（地区）间的协调者，而不是凌驾于成员国（地区）之上的主宰者。

其二，宰制的成员具有国际法的主体资格。

其三，宰制对所有成员实行主权平等的原则。

其四，宰制有自己的组织章程和宗旨目标。

其五，宰制具有当今世界协调国际经济贸易关系的功能。

## 二、宰制的宗旨与职能

### （一）宰制的宗旨

（员）提高生活水平，保证充分就业，大幅度稳步地提高实际收入和有效需求；

（圆）扩大货物、服务的生产和贸易；

（猿）坚持走可持续发展和环保的道路；

（源）积极努力以确保发展中国家，尤其是最不发达国家的利益；