



**JIARU WTO YU DIFANG ZHENGFU
XINGZHENG GUANLI MOSHI
ZHUANBIAN**

- 主 编 罗德刚 赖邦凡
- 副主编 邓昌福 李清玲
陈建先

加入WTO与地方政府 行政管理模式转变

WTO

 重庆出版社

加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变

主 编 罗德刚 赖邦凡

副主编 邓昌福 李清玲 陈建先

重 庆 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变/罗德刚, 赖
邦凡编. —重庆: 重庆出版社, 2002
ISBN 7-5366-6130-4

I. 加… II. ①罗…②赖… III. 世界贸易组织—
规则—影响—地方政府—行政管理—中国—文集
IV. D625-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 106791 号

▲ 加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变

罗德刚 赖邦凡 编

责任编辑 江 萍
封面设计 邵大维
技术设计 刘忠凤

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路 205 号)
新华书店经销
四川外语学院印刷厂印刷

开本 880 × 1230 1/16 印张 11.75
字数 323 千 插页 2
2003 年 1 月第 1 版
2003 年 1 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1-1,000

ISBN 7-5366-6130-4/D · 307
定价: 24.00 元

加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变

总顾问： 陈际瓦

顾 问： 况由志 李建春 王济光

主 编： 罗德刚 赖邦凡

副主编： 邓昌福 李清玲 陈建先

编委会成员：

陈际瓦 况由志 李建春 程大鹏 周 勇

赖邦凡 曾 礼 罗德刚 王济光 王青山

周远宏 杨占峰 马永贵 李清玲 邓昌福

陈建林 陈建先 陈文权 谢 菊 刘昌雄

序

加入 WTO 对中国经济社会将产生深刻的影响,特别是对政府部门的影响尤其突出。世界贸易组织的众多规则和协议,主要是对其成员国政府管理行为的要求,核心是对政府有关经贸管理的法律、法规、规章和政策措施给予规范。因此,“入世”后最积极的应对措施就是加快政府行政管理模式转变。加快政府行政管理模式转变,既是进一步深化社会主义市场经济体制改革的必然要求,也是适应加入 WTO 后新形势的迫切需要。

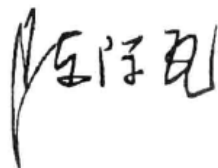
重庆市 WTO 工作领导小组办公室和重庆市行政管理学会,联系我市理论工作者和实际工作者,抓住我国加入 WTO 后人们十分关心的热点问题,组织举办了“加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变”理论研讨会。这次研讨会对加入 WTO 后地方政府面临的机遇和挑战,地方政府行政管理模式转变、地方政府职能创新、地方政府依法行政、地方政府与企业关系、地方政府与农业经济、地方政府与高校管理等问题进行了广泛的研讨和交流。会后,在此基础上编辑了《加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变》一书。

该“论文集”凝结着我市理论工作者和实际工作者的辛勤劳动,是我们在入世应对工作中很值得重视的新成果之一,为我市研究和推进政府行政管理模式转变开了一个好头。所收录的 60 余篇论文,从不同角度、不同层面,就加入 WTO 对地方政府行政管理模式的影响进行了广泛的研讨,并提出了解决问题的对策措施,涉及面广、内容丰富、视角新颖、贴近实际,既具有一定的学术价值,又具有较强的针对性和实用性,是市行政管理理论探索的重要成果。

以该“论文集”的出版发行为契机,进一步推进我市理论工作者和实际工作者更加努力地学习 WTO 知识,熟悉、掌握和运用 WTO 规则,加强政府、院校和企业的结合,共同开展交流活动,形成浓厚的入世应对研讨氛围,促进我市经济的发展。

序

重庆市人民政府副市长



2002 年 9 月

抓住机遇,迎接挑战,努力开创政府管理模式转变新局面

李建春

今天,重庆市 WTO 工作领导小组办公室和重庆市行政学会联合举办的“加入 WTO 与地方政府行政管理模式转变”理论研讨会正式召开,这是我市行政管理理论和实际工作者的一次盛会。首先,我对这次研讨会的召开表示热烈的祝贺,并预祝研讨会取得圆满成功。下面我讲三点意见:

一、加入 WTO 后,地方政府管理模式转变的重要意义

江总书记指出:“加入世界贸易组织以后,我们将在更大范围、更广领域、更高层次上参与国际经济竞争与合作。要尽快适应新形势新要求,学会运用世界贸易组织规则开展经济活动。”加入 WTO 后,加强对地方政府行政管理模式、地方政府职能转变,以及企业的转型、运作的研究,是十分紧迫和必要的。

1. 加快政府管理模式转变是地方政府应对入世的关键。

“入世”首先是政府“入世”,加入 WTO 最大的挑战是对政府的挑战。正如我国首席谈判代表龙永图说,“入世”受冲击最大的是政府而不是企业。在 WTO 的 23 个协议、492 页文件中,只有 2 项涉及到企业,其余均与政府有关。加入 WTO,最积极的应对办法就是加快政府管理模式转变。政府必须按照 WTO 规则的要求,顺利实现职能转变和政府转型,由高度集权向合理分权转变,由行政指令向市场主导转变,由审批经济向监管服务转变,由微观直接管理向宏观间接管理转变。

2. 加快政府管理模式转变是地方政府适应入世新形势的需要。

加入 WTO,意味着成员方的行为,特别是政府行为,即政府的管理体制、管理方式、管理制度、管理目标和管理手段等,都要受 WTO 规则的规范和约束。今后,政府对经济的管理主要通过政策引导、制定法规、发布信息、培训人才等,为各类市场主体创造良好的综合发展环境。

3. 政府管理模式转变是地方政府严格依法行政的要求。

国外有的学者把 WTO 规则称之为“国际行政法典”。WTO 是以强制性的规则为基础的政府间国际组织,参加这个国际组织就意味着政府行为要受 WTO 规则的规范和约束,并通过贸易政策审议机制和争端解决机制接受 WTO 及其成员的严格监督。加入 WTO,对依法行政提出了更高的要求,一切政府机关都要严格按规则办事,按照程序办事,切实做到依法行政,依照法定的权限和程序履行职责。

4. 政府管理模式转变是深化地方行政管理体制改革的需要。

加入 WTO,使政府面临着严峻的挑战,我们比较熟悉、比较习惯的行政管理理念、行政管理体制、行政管理方式都需要进行重新审视;政府管理经济的方式、企业经营机制、经济运行规则和综合发展环境等都需要进行深刻的变革。深化改革,突破影响生产力发展的体制性障碍的一个很重要的方面就是推进行政管理体制改革。以加入 WTO 为契机,从外延和内涵上继续推进行政管理体制改革,政府要集中精力搞好宏观调控,减少政府对经济事务的行政性审批,建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制。

二、加入 WTO 后,地方政府管理模式转变需要深入研究的几个问题

加入 WTO,对我国经济、政治、文化将产生深刻的影响,我们面临着许多需要解决的矛盾,许多

需要研究的领域。当前,理论工作者和实际工作者应特别关注和深入研究以下几个问题:

1. 如何正确处理好政府与市场的关系。

加入 WTO 后,随着市场开放向规则开放的转化,外国的企业法人、非法人经营者甚至个人进入或者参与我国市场,使市场主体多元化。如何把握好市场准入关,如何对来自各成员方的商品和服务进行监管,如何建立优胜劣汰的市场主体退出机制,如何调控“市场失灵”,如何发挥市场配置资源的基础性作用等问题,政府都需要认真研究。

2. 如何处理好政府与企业的关系。

按照 WTO 规则,政府监管市场,市场引导企业,政府不直接干预企业的生产经营活动。政府如何给予企业经营自主权,如何实现企业所有权与经营权分离,进一步建立现代企业制度,实现政企分开,如何提高为企业服务的水平和质量等问题,也需要认真研究。

3. 如何正确处理好政府与社会的关系。

加入 WTO 后,随着外国服务业的进入,我国服务业特别是中介业面临着十分严峻的挑战。政府如何引导和规范社会中介组织,如何加快经营服务性社会中介组织与政府部门的脱钩改制工作,如何发挥行业协会、商会等社会中介组织的作用,如何形成和完善与国际接轨的社会服务监督体系等问题,也需要认真研究。

4. 如何正确处理好上级政府与下级政府的关系。

WTO 规则要求,成员政府执行政策必须具有统一性,必须科学地界定上下级政府部门的职权范围和权力边界。职责不明、权限不清,是造成体制性摩擦的重要原因,也是影响政府效率的重要因素。上级政府如何放权给下级政府,如何支持下级政府发展区域经济,如何协调解决下级政府遇到的困难和问题,如何调动下级政府的积极性等问题,也是重要的研究领域。

5. 如何进一步深化行政审批制度改革。

行政审批是当今世界各国普遍采用的一种行政管理方式,但是,在大多数国家只是一种辅助方式,针对性很强,使用范围很小。而在我国,行政审批却成了政府主要的管理方式,不仅封闭了市场,阻碍了经济的发展,而且与 WTO 规则的要求极不相称。政府如何进一步减少行政审批项目,简化审批程序,明确办事时限,提高办事效率,降低政务成本、服务成本和投资成本等问题,也是迫切需要研究的。

三、理论工作者和实际工作者面临的任务

加入 WTO 后,我国改革开放已经进入到了一个新的发展时期,适应新形势,掌握新情况,研究新问题,解放思想,与时俱进,是理论工作者和实际工作者的重要任务。当前,主要应从以下几个方面做好工作:

1. 加强政治理论学习。

我们要认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论,特别要认真学习江泽民同志“5·31”讲话。遵循改革要有新突破,发展要有新思路,开放要有新局面的要求。作为理论工作者和实际工作者,要深入研究新形势下影响全局的、重大的理论和现实问题。目前,尤其要深入研究加入 WTO 后,行政管理体制、政府管理模式、政府管理职能、政府运行机制、政府服务手段等问题,为政府改革提供参考意见和建议。

2. 加强对 WTO 法律体系的研究。

我国加入 WTO 后,及时跟踪研究 WTO 法律体系框架的规则有关变化情况,将是一项长期性的工作。作为理论工作者和实际工作者,很有必要开展对 WTO 法律体系规则变化情况的长期跟踪研究,向政府机关提出调整地方行政管理制度的建议;向地方企事业单位提供有关资料,提出采取相应对策措施的建议;向国家有关部门反映实施 WTO 规则方面的问题,间接地参与 WTO 协议、规则的调整和修改,以维护国家和地方的利益。

3. 加强行政管理理论的研究。

由于改革处于攻坚阶段,政府组织与筹划经济、行政改革和其他领域改革的任务十分艰巨,这给公共行政实践提出了巨大的挑战。世界各国公共行政理论迅速发展,行政改革加快,新理论、新观点层出不穷,这又给我国行政科学发展提出了巨大的挑战。理论工作者和实际工作者应当加强行政管理理论的研究,为建立有中国特色的行政科学体系,创新行政管理理论,指导行政管理实践作出积极的贡献。

4. 促进理论与实际相结合。

要克服理论工作者调查不深入、浅尝辄止,实际工作者忙于事务、不关心理论发展的两种不良倾向。这就要求我们理论工作者和实际工作者以及企业界的朋友联合起来,共同开展研究活动。政府公务员比较熟悉政务工作,大专院校的专家、学者对行政管理理论有比较深的造诣,企业界朋友比较熟悉经营管理,组合这三方面的力量,共同研究政府管理模式转变、政府为企业服务等方面的现实问题。这次就是政府、院校和企业三结合的研讨会,这是一次有益的尝试,希望这样的研讨会今后继续举办。

最后,让我们以地方政府行政管理模式转变的理论和实践的丰硕成果,迎接重庆第二次对外开放的新高潮!

目 录

序	陈际瓦(1)
抓住机遇,迎接挑战,努力开创政府管理模式转变新局面	李建春(2)

一、加入 WTO 与地方政府行政模式

地方政府行政模式:服务型、治理型、责任型与效能型	罗德刚(3)
加入 WTO 与地方政府行政体制改革	邬秋生(9)
WTO 规则对我国地方政府管理的影响及对策	傅 琼(12)
加入 WTO,西部地方政府管理的几点思考	邓昌福(15)
加入 WTO 给地方政府管理带来的影响及应对策略	沈 洪(18)
适应加入 WTO 需要,建设服务型地方政府	张正兰(21)
加入 WTO 与规范地方政府行政行为	骆积高 何洪华(25)
WTO 规则在地方政府机关的执行和运用	万长生(28)
WTO 与县级政府管理模式创新	谭兴中(30)
加入 WTO 与城市社区建设中的政府行政模式	谢 菊(34)
加入 WTO 与地方政府树立人才国际化新理念	黄 容(36)
例说加入 WTO 与地方政府的行政理念	徐华秋(39)
加入 WTO 与地方政府行政观念更新	李朝志(42)
加入 WTO 与我国行政理念的创新	李 刚 任昭国(44)

二、加入 WTO 与地方政府职能转变

加入 WTO 与地方政府职能转变	重庆市机构编制委员会办公室(49)
加入 WTO,政府职能转变与角色重塑	李清玲(52)
加入 WTO 与地方政府职能的主要变革和创新	杨代贵(55)
加入 WTO,地方政府职能必须转变	戴 平(57)
适应加入 WTO 需要,转变地方政府职能	罗 辉(59)
加入 WTO 与地方政府的经济职能选择	秦启先(61)
加入 WTO,地方政府在市场经济中的职能定位及作用	颜如春(63)
加入 WTO 与地方政府职能转变的几点思考	杨建新(66)
加入 WTO,地方政府转变职能的方式与途径	吴立明(69)
加入 WTO 对行政监察的影响及应对措施	吕天庆(72)

三、加入 WTO 与地方政府行政管理方式转变

加入 WTO 后我国行政审批制度的法制化改革	朱 娟(77)
加入 WTO 与加强和改善地方政府执法	贺学政 叶朝盛(80)
加入 WTO 后地方行政执法面临的问题及对策	程共萌(82)
加入 WTO,必须加强对“一把手”行政体制与廉政建设的研究	谭昭源 谭 昊(84)
市场经济条件下的行政道德建设	皮忠伦(87)
加入 WTO 与地方政府管理方式的改革创新	杜 华(89)
加入 WTO 与地方政府管理理念及方式转变	陈建先(91)
加入 WTO 与地方政府行政方式转变	邓常明(94)
加入 WTO 与转变地方政府行为	陈恒梅(96)
加入 WTO 与发展地方电子政务的几点思考	曾 文(99)
加入 WTO 与西部地方政府行政服务信息系统的构建	程 斌(101)
加入 WTO 与地方政府网络建设	刘先忠(103)
公务员应对 WTO 的行为调适	刘启海(105)
加入 WTO 对公务员提出的新要求	陈学军(107)

四、加入 WTO 与地方政府为企业服务

加入 WTO 后地方政府如何为企业服务	余成海(111)
加入 WTO 对重庆市铝工业发展的影响及对策	周文理(114)
加入 WTO 对地方政府与企业关系的影响及对策	肖居华(117)
WTO 与民营企业和政府	聂志毅(119)
加入 WTO 与民营企业发展	曹建华 王小华(122)
加入 WTO 后,对民营企业二次创业的思考	谢晓洪(125)

五、加入 WTO 与地方政府为农业服务

加入 WTO 对重庆县域农业的影响及对策措施	康纪强(131)
培育龙头组织,带动农民入世	张宗伦(133)
加入 WTO 对重庆区域林业的影响及措施	蒲永兰(135)
加入 WTO 对重庆农业发展的影响及对策	李 庆(137)
加入 WTO 与重庆市各级政府解决农民增收难的应对之策	顾云生(140)
加入 WTO 后,政府建设农村市场面临的问题及对策	全华相(142)
加入 WTO 后对长寿区农业产业化经营的思考	杨 瑛(144)
加入 WTO 后渝东南区县增加农民收入地方政府应采取的对策	陈以平 彭艳平(146)
加入 WTO 与地方政府推动农业结构调整的应对之策	余秋华(148)
在“绿箱”与“黄箱”中做文章	胡德铎(150)
加入 WTO 与创新我国农业政策	杨毅平(153)

加快农业经济结构调整,发挥地方政府的支撑作用	田凌雯(155)
加入 WTO 后对农业产业化的思考	陈 忠(157)
加入 WTO 后政府在农业发展中的功能定位	张长林 雍 湘(159)

六、加入 WTO 与地方政府政策调整

加入 WTO 与重庆市对外经贸发展对策	何德麟(163)
加入 WTO 后重庆人力资源的政策制定	陈建林 周文茂(165)
加入 WTO 与中国地方政府保护弱势群体政策的选择	孙雪兰(168)
加入 WTO 与地方政府对高校的管理创新	罗 钢(170)
加入 WTO 给人口与计划生育工作带来的机遇、挑战及对策	张玉军 彭 军(173)
后记	罗德刚(175)

一、加入 **WTO** 与地方政府行政模式

地方政府行政模式:服务型、治理型、责任型与效能型

罗德刚

加入 WTO,对政府的冲击最大,对地方政府的冲击更为具体。中国幅员辽阔,地方政府数量多,行政层级多,加之各地文化观念、经济发展水平和政府改革进程存在较大差异,行政模式转变难度较大,必须认真研究。

一、入世后我国地方政府行政模式转变的必然性和目标模式

全面分析入世后我国地方政府面临的形势,应首先肯定过去 20 多年地方政府改革已为入世奠定了良好的体制基础。自改革开放以来,随着我国经济体制改革的深入发展,我国地方政府进行了多次改革。特别是自 1998 年开始的全国跨世纪机构改革,省、市、县、乡都取得了显著成就。全国撤销了一大批专业经济管理部门和行政性公司,政府机关与所办经济实体和所管理的直属企业脱钩,加强和改进对国有资产的监管,地方区域经济调节方式有了转变,调节能力有所提高。各级政府通过转变政府职能,初步改变了计划经济几十年形成的传统管理观念和管理方式。省级政府机构设置平均由 55 个左右减为 40 个左右,市(地)级政府机构由平均 45 个左右减少到 35 个左右,县级政府机构由平均 28 个左右减少到 18 个左右。在人员编制方面,省级政府精简了 48.2%,市县乡各级党政群机关精简 19.4%。^[1]这些改革,为地方政府适应 WTO 规则做了一些准备,创造了一些条件。

但是,必须清醒地看到,加入 WTO,地方政府的理念、体制、职能、行政方式均受到全面挑战。与 WTO 规则相比,我国地方政府行政模式还存在诸多不适应性,主要表现在:(一)传统行政理念如暗箱行政、垄断行政、管制行政、封闭行政、全能行政、专制行政、人治行政、低效行政等还在不同程度地发挥作用,惰性文化、形式主义文化、官僚主义文化还在一定程度上影响着一些行政机关的作风和公务员的精神状态。这些理念和文化与 WTO 的基本原则如透明度原则、公平竞争原则、自由贸易原则、国民待遇原则、最惠国待遇原则及其所内涵的理念、文化相冲突,不利于“继续推进市场取向的改革”^[2]。(二)在政府与市场关系上表现为:经济法规还不完善;透明度较差;政策统一性、连续性、稳定性不够,地方保护严重;市场准入限制,政府直接干预企业投资、贷款、担保、补贴等^[3];公共管理领域很少引入市场机制。WTO 的基础是市场经济,市场经济是以市场为基础配置资源,而一些地方政府仍然习惯用行政手段配置资源。(三)在政府与企业关系上表现为:一些地方政府还没有完全从企业活动中挣脱出来,有些政府部门甚至直接参与企业行为;国有大型企业,特别是带自然垄断性质的国有大型企业,还没有实现真正的政企分开,有的还是政企合一的方式在运作。政企未分开,一方面容易造成国际贸易的体制性摩擦,另一方面又不利于企业增强综合素质,参与激烈的国际竞争。(四)在政府与社会关系上,过去我们一直是“强国家、弱社会”格局,造成至今社会组织不发达、不规范,特别是在世界贸易中起纽带和桥梁作用的地方行业协会、商会以及其他社会中介组织还很幼弱,有的甚至没有建立。这不利于各地方的经济发展和对外经济交往。(五)在政府职能上,一些地方政府从“自利人”出发,不愿意将应该向外转移的职能向外转移;计划经济时期形成的政府职能,按照市场经济和 WTO 的要求应该做调适的没有调适,该重建和开发的没有重建和开发,“越位”、“失位”、“错位”现象严重。这将严重影响贸易秩序,影响经济发展,造成社会紊乱。(六)在管理方式上,手段单一,不善于利用经济手段、法律手段进行管理;人治现象严重;习惯于暗箱操

作;决策方式落后,决策体制不完善;管理手段现代化水平低,省以下的市、县、乡仍多为手工操作;机关管理松弛、纪律松弛;公务员素质也不适应入世后的新形势。这将严重影响行政效率和效能。以上状况如不及时采取对策措施予以改变,将丧失入世带来的发展机遇。“我国加入 WTO 将给我国地方政府带来的首先是挑战,是改革原有的管理体制,改变原有的行为方式,审视已有的行为空间,转变我国地方政府的角色定位。否则,将成为我国经济建设中的新一轮危机。”^[4]

入世后,我国地方政府不仅面临加入 WTO 的挑战,而且面临市场经济、知识经济、西部大开发、管理内容增多、政府自身变革等多方面的挑战。随着行政生态环境的变化,地方政府自身也必须变革,需要更新理念、改革体制、转变管理方式和机关作风。地方各级政府要深刻认识来自上述六个方面的挑战,全面把握形势,搞好自身变革,“从根本上消除束缚生产力发展的体制性障碍”^[5]。为适应我国入世以后经济、政治、文化的深刻变化,推动地方经济和社会发展,我国地方政府行政模式必须转变。

江总书记指出:“进入新世纪,我国进入了全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。”“在新世纪新阶段,发展要有新思路,改革要有新突破,开放要有新局面。”^[6]笔者认为,在新的发展阶段,实现经济快速发展、促进社会全面进步、变革地方政府是摆在地方政府面前最紧迫的三大任务。依据我国社会主义市场经济深入发展的态势,依据入世后我国管理与国际接轨的要求,借鉴西方国家改革的成功经验,我国地方政府行政模式转变的目标,应该是建设服务型、治理型、责任型和效能型政府行政模式。服务型模式是相对于经济社会领域而言的行政模式,治理型模式是相对于社会政治领域而言的行政模式,责任型模式是相对于政府政治领域而言的行政模式,效能型模式是相对于整体和结果而言的行政模式。四种目标模式相互联系,相互配套,而以服务型、治理型、责任型为基础目标,以效能型为最高目标。

二、建立服务型地方政府行政模式

加入 WTO 将进一步推进地方政府的改革开放,推动非公有制经济的迅速发展,加速市场化进程。WTO 规划和市场经济都要求政府的行政模式由管制型向服务型转变。在计划经济时期,地方政府对经济社会实行直接管理、微观管理,经济社会没有自主权,这种行政模式称为管制型。市场经济条件下,市场在资源配置上发挥基础作用,企业成为市场活动的主体,地方政府角色必然定位在为市场服务、为企业服务、为社会服务上,成为服务型政府。

建立服务型地方政府行政模式,是一项艰巨而紧迫的任务,应主要从以下几方面入手:(一)转变地方政府职能。在 WTO 规则和市场经济条件下,地方政府的主要职能是市场调节、社会管理、公共服务。地方政府职能转变的着眼点应放在培育并维护一个有效率的市场上。按照这个要求,转变地方政府职能应从三方面入手。一是深化地方机构改革。深化地方机构改革的关键是将应该向外部转移的职能向市场、企业、社会中介组织、社会自治组织转移。这是一项长期的任务,地方政府应创造外部条件并随着外部条件的成熟,把本应属于市场、企业、社会的职能及时转移出去。二是调适地方政府的经济职能。调适以后的地方政府经济职能应该包括以下六项:(1)提供公共物品;(2)调控区域经济;(3)控制外在效应;(4)再分配收入及财产;(5)维护市场秩序;(6)加强国际国内经济合作。三是重建和开发新的政府职能。要重建和开发制度创新职能、国家安全职能、社会平衡职能。因为制度创新成为新制度代替旧制度的关键;资金和信息的流入没有国界而使国家经济安全、文化安全、信息安全受到威胁;社会组织发展也要求政府予以平衡。(二)实现政企分开。要继续撤销政府对企业进行直接、微观管理的专业经济部门,政府部门与所办经济实体脱钩。政府与企业要变行政隶属关系、依附关系为平等关系、契约关系。按照市场经济规律,工商企业属私人领域,政府属公共领域,政府不应当干预企业的自主经营活动。(三)改变政府的投资方向,建立多元的开放的投融资体系。政府不再向企业投资,政府投资应主要投向基础设施建设、各种公益性事业、高新技术领域。在这些领域也要鼓励私人投资。要建立所有经济领域、所有地域全面开放,对各种经济成分、各种投资

者全面开放的投融资体系。(四)培育、发展和规范市场,完善市场法规。要清理不符合 WTO 规则的地方经济法规,逐步取消各地制定的对外资在投资和税收方面的优惠政策。要打破地方封锁、条块分割和行业垄断,形成统一开放、竞争有序的全国大市场,与国际市场接轨。要取消对非国有企业在某些行业某些领域市场准入的限制,取消对外资企业的“超国民待遇”,消除各类企业事实上的差别,对各类企业实行“国民待遇”。要大力整顿市场秩序,坚决打击各种违法乱纪、不讲信用、假冒伪劣、偷税漏税等扰乱市场秩序的行为。(五)在公共管理领域引入市场机制。这是西方各国自 20 世纪 80 年代以来的一条成功经验,政府要把“管”与“办”分开,政府只做“游戏规则”的制定,具体操办交给具有法人资格的公司通过竞争去完成,走市场化、专业化、社会化、产业化的道路。开辟更广阔的市场,发挥市场机制的作用,从而减少成本,获得更大的效益。(六)建立地方政府为企业服务的新体制。按照服务型政府的要求,地方各级政府要建立为企业提供信息服务和咨询服务的组织体系,切实为国内外企业提供信息服务和咨询服务。地方政府还要建立支持入世后在国际竞争中暂时处于相对弱势的农业和其他产业、产品的服务体系,增强其在国际市场上的竞争力。(七)建立地方政府为社会服务的新体制。在政府部门和其他公共部门广泛实行社会服务承诺制;继续推行市长公开电话等回应社会的便民措施,增强政府对公民和社会的回应性。通过上述改革,实现政府职能向企业 and 市场转移的目标,从而建立起服务型地方政府行政模式,提高地方政府为市场服务、为企业服务、为社会服务的水平 and 质量。

三、建立治理型地方政府行政模式

“治理”概念最早出现于 1989 年的世界银行报告中。近年来,各个世界组织和国家的管理改革中也都使用和实践着治理理论。治理理论正在成为指导公共管理实践的一种新理论和新理念。我国改革开放 20 多年来进行的政府管理的多方面改革,也正体现了以治理精神为指导的改革。作为社会——控制体系的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动^[7]。建立治理型地方政府行政模式,是改变“强国家,弱社会”格局,改变政府单一权力中心,实现国家、社会均衡发展的需要,是推进公共管理社会化^[8]的需要,也是解决政民关系、发展地方经济和对外贸易、提高社会自治水平的必然选择。尽管我国目前按照治理理论的要求还存在政府和公民社会两个方面的差距^[9],但我们的改革仍然要向这个方向努力推进。

建立治理型地方政府行政模式,必须从以下几方面入手:(一)进一步发展和规范社会中介组织。当前,要大力发展和规范以下六类中介组织:(1)行业性中介组织,如行业协会、商会等。(2)社会行为性中介组织,如审计师事务所、会计师事务所、律师事务所、公证和仲裁、质检、计检、商检、消协等。(3)为市场活动主体提供服务的中介组织,如广告公司、咨询公司、营销策划、技术转让、拍卖行、典当行、证券登记等。(4)为高新技术发展提供服务的中介组织。(5)为劳动力就业和人才流动提供服务的中介组织。(6)为促进教科文卫事业发展的中介组织。政府部门要与所办中介组织脱钩,用法律法规规范中介组织行为。要充分发挥行业协会、商会在行业生产、自律、人才培养、对外贸易以及外贸纠纷解决中的作用,发挥不同类型中介组织在地方经济和社会发展各个领域中的作用,提高它们为市场服务、为企业服务、为社会服务的水平 and 质量。(二)实行政事分开。即将政府与事业单位的职能分开。目前我国地方政府政事不分的情况相当普遍和严重,一些政府部门从自身经济利益考虑,直接操办事业单位的具体事务,出现“越位”现象。政府部门要将事业单位的具体事务交还给事业单位,要与所办事业单位脱钩。与此同时,加速事业单位改革,强化淘汰机制以打破“铁饭碗”,拉开收入差距以打破“大锅饭”。增强事业单位活力,充分发挥事业单位在社会管理中的作用,从一个方面促使社会“大”起来。(三)提高社会自治能力。积极推进城市社区建设,提高城市居民的自治能力。加强农村村民自治建设,提高农村村民的自治能力。(四)进一步推行政务公开制度。在所有公共管理部门实行规范的政务公开制度,增强政策和政务活动的透明度,建立民众参与公共管理的机制。继按照中央要求实行乡镇政务公开、厂务公开之后,重庆市于 2002 年 7 月 2 日宣布年内全面实

政务公开,市、区县、乡镇“三级联动,全方位,全覆盖”^[10],这一做法把政务公开向上向下延伸,值得推广。通过上述改革,实现政府职能向社会转移的目标,形成“强国家,强社会”的格局,从而建立起政府与社会共同治理的地方政府行政模式。

四、建立责任型地方政府行政模式

加入 WTO 向建立责任型地方政府行政模式提出了要求,也提供了契机。由于国内市场与国际市场连为一体,必然加大地方政府维持市场秩序、防范金融危机和经济危机、防范“市场失灵”、组织国际经济合作的责任。责任政府是现代民主政治的产物;“是过去 200 多年社会政治变革的巨大成果之一”^[11]。从理论上讲,我国从建立人民代表大会制度起,就意味着责任政府建立。人民选举自己的代表组成人民代表大会,人代会产生政府;人大代表对选民负责,政府对人代会负责。但现实的地方政府权力和责任都有虚化现象,符合市场经济和 WTO 规则要求的责任型地方政府行政模式还没有真正建设起来。责任政府是现代民主政治的一种基本理念,又是一种对政府公共行政进行民主控制的制度安排。作为民主政治时代的一种基本价值理念,它要求政府必须回应社会和民众的基本要求并积极采取行动加以满足;政府必须积极地履行其社会义务和职责;必须承担道义上的、政治上的、法律上的责任;政府必须接受来自内部的和外部的控制以保证责任的实现。作为一种制度安排,责任政府意味着保证政府责任实现的责任控制机制,这种控制机制既包括内部的,也包括外部的。^[12]

建立责任型地方政府行政模式的实现途径是:(一)强化地方政府的政治责任机制。所谓政治责任,是指政府机构及其工作人员的所作所为必须符合国家和最广大人民群众的最大利益,其决策必须体现人民意志。如果其行为对国家和人民利益造成损害,决策失误,就要承担政治责任。强化地方政府的政治责任机制,一是必须转变观念,从政府本位转向社会本位、从无限行政转向责任行政。^[13]二是必须强化地方人大对地方政府的责任监督,包括询问和质询、责令引咎辞职和罢免职务。这就必须强化地方人大的实际权力,建立并完善地方领导干部重大政治责任追究制度,包括引咎辞职制度。(二)强化地方政府的法律责任机制。一是加强地方政府法制建设,严格依法行政,建设法治政府和法治社会。二是强化地方政府行为及其公职人员的法律责任,包括对政府决策行为、执行行为和监督行为承担诉讼责任和赔偿责任;完善各级政府及其公务员违法行政行为的法律追究责任制度;加强对执法部门和执法人员的监督,改变“执法护违法,违法养执法”,以执法为手段牟取私利的不良现象。(三)强化地方政府的行政责任机制。行政责任包括政府及其公职人员的越权责任、不以权谋私的义务、合理行使自由裁量权的义务、服从层级领导和指挥的义务、对下级实施领导和监控的责任、保守国家机密和商业秘密的责任等。强化地方政府行政责任机制的核心是改革集中集权的行政体制,进一步下放权力,包括中央向地方、地方向下级直至乡镇进一步放权以及党委、人大、政府、政协横向权力关系的调整,使之达到合理分权、权责一致,从权责体系上调动各层级各方面积极性的目标。二是利用指挥、指示、认可、备案、审核、撤销、变更、废止、强制执行、代执行、奖惩、考核、行政复议、行政处分等方式对政府部门及其公职人员行使行政权力实施有效控制,加强上级机关对下级机关行使权力的合法性的监督,改变“权力部门化、部门利益化、利益法制化”的不良现象,改变越权、滥用权力、以权谋私现象。(四)强化地方政府的行政伦理责任机制。一是用伦理精神塑造政府,将公正、正义的行政伦理原则贯彻到行政体制、公共政策、行政行为和公务员职业道德中去。^[14]在当前加强公民道德的同时,特别要加强公务员职业道德和行为规范建设,加强政风建设和机关文化建设。二是在人事录用、晋升和福利等环节体现道德的因素^[15],弘扬“良官”正气。三是发挥广播、电视、报刊等新闻媒体和社会公众的舆论监督作用,对不道德的行为予以曝光。通过上述改革,使入世以后的地方政府权责明确、运行有序和行为规范,从而建立起责任型地方政府行政模式。

五、建立效能型地方政府行政模式

行政效能是行政效率、效益和效果的综合体现,它表明公共行政的整体功能发挥程度、公共行