

河南省哲学社会科学

“十五”规划项目

批准号：2002FZZ006

入世与地方政府职能转变

项目主持人：刘琳娜 张清廉

项目负责人所在单位 许昌学院

二〇〇三年六月

河南省哲学社会科学

“十五”规划项目

批准号：2002FZZ006

入世与地方政府职能转变

项目主持人：刘琳娜 张清廉



项目负责人所在单位：许昌学院

二〇〇三年六月

河南省哲学社会科学

“十五”规划项目

批准号：2002FZZ006

入世与地方政府职能转变
(研究报告)

项目主持人：刘琳娜 张清廉

项目参加者：杨新新 王淑英 郑景猷 崔秀花
邢琳 杨中领 李红 张鹏宇 任志新

二〇〇三年六月

目录

引言.....1

一、地方政府的职能

（一）地方政府的主要行政职能

1、依法行政和政务透明.....3

2、地方政府配合中央政府建立相关协调机制.....4

（二）地方政府的主要经济职能

1、承接中央政府的宏观调控职能.....5

2、建立和规范市场秩序.....5

3、制定地区经济发展的战略规划.....6

（三）地方政府的主要社会职能

1、为本地区提供公共产品和服务.....6

2、实施就业政策，加强社会保障.....6

3、保护区域生态环境，实现可持续发展.....7

二、地方政府职能转变中存在的问题

（一）地方政府职能转变的现状

1、地方政府职能转变相对于经济体制的市场化改革进程而言要滞后得多，地方政府经济实行高度集中管理的职能正在逐步得到变革.....7

2、地方政府正在逐步强化、拓展乃至增加某些职能，特别是制度创新职能、宏观调控职能，创造一个有利于市场机制良性运作和逐渐成熟的体制环境、政策环境和社会经济环境.....8

3、地方政府正在中央政府的统一部署下，围绕转变职能、提高效率、精简机构进行政府机构改革.....8

（二）地方政府职能转变中存在的问题

1、地方政府对于企业的行政干预过多.....8

2、投融资管理体制失范.....9

3、市场秩序监管不力.....9

4、中央与地方的责权利关系模糊.....10

5、地方政府的公共职能弱化.....10

6、依法行政缺乏统一性，政务透明度低.....11

三、入世与地方政府职能的转变

（一）入世与地方政府行政管理职能的转变

1、入世与地方政府管理体制的转变.....11

2、入世与地方政府管理方式的转变.....14

3、入世与地方政府机构体制的转变.....16

（二）入世与地方政府管理区域经济的经济职能

1、规范运用财政、金融手段调控辖区经济.....20

2、大力强化社会保障与服务的职能，构建区域社会安全环境.....20

3、从单纯依靠优惠政策转到主要依靠优化区域发展环境，提高区域吸纳力.....20

4、从行政推动型向政策引导型转变，从地方保护型向区域开放型转变.....20

5、调整、规范地方经济管理规章，在政务安全前提下大力推进政务公开.....21

（三）入世与地方政府社会管理职能的转变

1、保护地区生态环境.....21

2、确定地区可持续发展战略.....22

3、改善智力环境.....22

4、健全法律环境.....22

5、加强基础设施建设.....23

6、创造更多就业机会.....24

7、加快城市化进程.....24

8、完善社会保障制度.....24

入世与地方政府职能转变

(研究报告)

引言

入世是中国政府面向新世纪做出的具有历史意义的重大抉择，对我国扩大开放、深化经济体制改革和政治体制改革、促进经济社会发展，将会产生广泛而深刻的影响。

中国加入WTO，首先是政府加入WTO。政府包括中央政府和地方政府。中央政府领导地方政府，并立足全局，就宏观的经济、社会、政治问题进行战略性决策。各级地方政府，处于国家机构的基层位置，是中央政策的执行者，并且根据地方的实际情况制定相应的政策，提高地方的经济、社会发展水平。中国加入WTO是政府加入WTO，标志着中国政府职能转变进入一个全新的阶段。

政府职能转变，既是中央政府职能转变，也是地方政府职能转变。从大的方面讲，地方政府的职能主要包括行政管理、经济管理和社会管理三大职能。本文紧紧围绕地方政府的三大职能，论述了入世后地方政府职能的现状，地方政府职能转变中存在的问题以及入世对我国地方政府职能转变的要求。入世后，我国地方政府职能的转变将是全方位的，涉及地方政府的行政管理、经济管理和社会管理三大职能，主要包括：从全能政府向有限政府转变，从直接管理经济社会向对经济社会的监督和服务转变，从市场主体以政府为中心向政府为市场主体服务转变；政府管理经济社会的政策从缺乏透明度向公开透明转变；政府以半封闭经济宏观调控向开放经济宏观调控转变；政府微观规制从侧重对市场主体审批向全面规范市场主体行为转变；政府从初步建立社会保障体系向完善和健全社会保障体系转变；政府从关注经济社会发展向经济社会发展与经济社会安全并重转变等等。

地方政府应根据WTO规则及我国中央政府职能转变后地方政府运行的新特点和新趋势，转变地方政府行政管理体制、管理方式及机构体制，发挥地方政府管理区域经济的经济职能、优化投资环境和生活环境的社会职能，建立公正、高效、透明的地方公共权力机构，培育和提高区域竞争力，构筑区域经济发展优势、实现地区经济跨越式发展。

研究报告综合运用经济学、法学和行政管理学等多学科的理论，广泛地分析中国加入WTO后的政府职能转变问题，多层次、多方位地阐述了地方政府职能的转变，系统地阐明了我国政府职能转变的基本理论和政府职能转变的模式，也较系统地提出了地方政府职能转变的短期目标和对策性建议。

加入WTO后，中国经济将与世界经济接轨。以目前我国的经济实力而言，还是一个

经济上的弱国,随着政府职能转变,中央政府、地方政府共同携手励精图治、奋发图强,中国经济社会定会出现龙腾虎跃式的发展。

入世与地方政府职能转变

(研究报告)

加入WTO后，我国面临的国际竞争将更加激烈，这种竞争的外在表现是企业之间的竞争，本质上却是政府之间的竞争。加入WTO使我国在世界贸易组织得到的机遇与挑战并存，而抓住机遇，迎接挑战，趋利避害的关键之一是我国政府职能的迅速转变。

政府包括中央政府和地方政府。中央政府领导地方政府，并立足全局，就宏观的经济、社会、政治问题进行战略性决策；各级地方政府，处于国家机构的基层位置，是中央政策的执行者，并且根据各地方的实际情况制定相应的政策，提高地方的经济、社会发展水平。地方政府是国家机器的重要组成部分，它对国家的政治稳定、经济发展、社会安定起着重要的作用，是国家机器正常运转的基础和保证。从大的方面讲，地方政府的职能主要包括行政管理、经济管理和社会管理三大职能。

一、地方政府的职能

(一) 地方政府的主要行政职能

地方政府位于行政管理的第一线，地方行政管理水平的优劣直接关系到地方经济的发展状况。加入WTO后，地方政府对国际条约的承诺的贯彻和实施状况，可能引发国际争端，因此，地方政府在实施行政管理的同时，要严格依法行政，按照法律规定的职责行使权力。行政管理要“有所为而有所不为”，避免“越位和缺位”。

1、现代市场经济条件下的政府运行机制包括很多内容，而最主要的是依法行政和政务透明两个方面。

(1) 地方行政机关在对国内外企业和组织实施审批、许可等具体行政行为时，应当更加注意合法、适当和有效；应当在政务公开、政务监督、行政监督、行政处罚听证、行政复议等方面建立和完善相应的法律制度，确保依法操作，政令落实。

(2) 政务透明是行政管理中的另一项重要的基本原则。信息公开和信息自由是现代市场经济的基本要求，也是WTO对各成员方政府行政管理制度的基本要求之一。政府的职能之一就是向社会提供公共服务，因此政府本身就负有向社会大众提供信息的职责。地方行政管理部门除了依法保密的事

项外，各项行政管理事务一律应当在“阳光下”进行；法规、规章、政策以及行政管理部门做出的各种标准和程序，都应当依法进行。同样，根据WTO法律体系规则的要求，WTO各成员方的法律和贸易政策应当具有透明性和可预见性，尽可能地明确和公开其贸易法规、政策、措施和程序等，WTO各成员方有义务将自己的贸易政策和变动情况通知WTO；WTO各成员方将已承诺的内容作为自己的义务，不得随意变动。

总之，促进政务透明，确保企业和消费者的信息获取权，是改革和完善地方行政管理制度的实际需要，更是加入WTO对我国的行政管理制度的重大挑战，需要各级地方政府认真对待。

另外，地方政府应配合中央政府建立相关的协调机制。所谓协调机制是指政府调节行政区域内社会供给与社会需求之间的关系，调节产业间的资源配置结构，调节平衡发展和合理分工，调节社会不同阶层的收入分配，组织调节对内对外的贸易合作和交流、组织协调对某些特殊领域和行业的开发等。

2、地方政府配合中央政府建立相关的协调机制，主要包括：

（1）优化配置资源机制。

地方政府优化配置资源主要是明确地区主导产业和地区经济发展方向。我国地域辽阔，各地区的自然、地理和资源条件不同，经济、技术、管理水平存在差异，社会文化、历史状况各异，各地生产要素禀赋差别较大，每个地区都有优势产业。优化配置地方资源，促进地方经济发展，需要地方政府选择当地具有比较优势的产业作为主导产业。这些主导产业可以在区际分工和协作中有效地利用资源，取得良好的经济效益，带动地区经济发展。地方政府确定了地区主导产业，就明确了地区经济发展的方向和地区经济发展的思路。

（2）地区产业结构合理化和高级化机制。

地区经济发展是个动态变化过程，它不仅取决于主导产业的发展，也取决于与主导产业相关联产业的发展，即取决于本地经济结构。地区产业结构合理，整个地区的规模经济效应才能显现，主导产业的优势才能充分得到发挥。建立地区产业结构合理化和高级化机制，有利于在地区经济发展中迅速推广高新技术，引进发达地区 and 国家的先进技术和设备，促进生产技术和产品的升级换代，加快产业结构的调整和地区经济结构的高级化，实现地区工业化。

(3) 地区经济交流与合作机制。

地方政府要建立地区经济交流与合作机制，推动地区之间经济技术交流，促进区域经济一体化。区域经济一体化是一种在全国市场和区际分工基础上形成的全国范围的区际交往关系。科学技术的迅速发展是区域经济一体化得以实现的技术基础和根本保障，跨地区企业的生产全国化是区域经济一体化的物质前提和基础，区际贸易的发展是区域经济一体化的先导。地方政府为了给地区经济创造良好的外部环境，要求不断地推动区域经济一体化的进程。地方政府建立地区经济合作与交流机制，政府组织各种形式的经济技术交流活动，与外地区的政府组织和各种经济单位建立多种形式的联系，不断地拓宽区际贸易的空间，有利于扩张区际贸易总量，给区域经济发展注入新活力。

(二) 地方政府的主要经济职能

从宏观经济看，地方经济的经济条件和经济调控手段没有全国经济齐备；地方经济总量分析包含的范围小，是一种小范围的区域经济；从微观角度看，地方经济是地方行政区划内微观经济活动的总和。

地方经济是处于宏观经济与微观经济之间的中观经济，是发展市场经济的中间环节。地方政府的经济职能主要有：

1、承接中央政府的宏观调控职能。

(1) 地方政府有贯彻、执行中央政府政策的任务。作为中央政府政策的执行机构，地方政府承接了一部分宏观调控的职能。

(2) 地方政府要针对地方的具体情况，依靠地方政府的宏观调控手段，影响地方经济。这些手段主要包括：第一，直接限制手段。例如对某些重度污染的工业进行直接的限制。第二，政府财政投资。地方政府为了扶持某一产业的发展而采取的直接投资的手段，它一般包括投资基础设施和投资建立国有企业。第三，间接诱导手段。是地方政府用经济杠杆进行经济调控的手段，包括地方政府采购、财政担保贷款等。第四，信息诱导手段。是地方政府以信息来引导产业布局合理化的手段。例如，地方政府提供地方经济发展的前景方向、地区基础设施、社会发展的远景规划等等方面的信息。

地方政府依靠以上手段来调控地方经济的运行，力求同时实现增长、效率和稳定等基本经济政策目标，使地方经济健康发展。

2、建立和规范市场秩序。

市场经济是一种法制经济，它要求用各种法律、规则来规范和调整市场

主体之间的经济关系和经济行为。例如，一些地方存在的制假、售假问题，出现欺行霸市等现象，严重地干扰了市场秩序。地方政府面临着建立和规范市场经济秩序的任务。

3、制定地区经济发展的战略规划。

经济发展战略规划关系到经济的长远发展，其重要性不言而喻。一般来说，中央政府制定的战略规划往往是站在全国的角度，就宏观经济进行宏观展望，它是地方经济战略规划的依据和基点。地方政府制定地方经济发展的战略规划，则是根据社会分工，特别是区域分工和市场经济的要求，集中人力、物力、财力，加速发展本地的优势产业，提高地方的劳动生产率，实现资源的优化配置，使地方经济协调发展，并且与全国性的战略规划保持一致。

但是，不同的地方经济面临着不同的自然条件、区位条件、技术条件和人文条件，拥有不同的地方优势。按照地域分工学说，加快地区经济发展的关键是扬长避短，发挥自己的优势，这就需要充分发挥地方政府的经济管理职能。

（三）地方政府的主要社会职能

社会职能是政府职能中最重要的职能。地方政府承担的社会职能主要包括以下三个方面：

1、为本地区提供公共产品和服务。

人类社会需要各种各样的商品和服务，例如，衣食住行的需要，文化、教育和卫生保健的需求等。这些产品和服务是由不同的部门提供的。个人需要，例如生活用品，可以通过个别的厂商来生产；而有的需要由于是社会性的共同需要，例如国防和社会安全等，是一般厂商不愿意也不能够提供的。

公共产品由于其本身的特性，即效用的不可分割性、消费的非排他性和非竞争性，使得公共产品只能由政府或政府委托的部门来提供。

中央政府和地方政府在公共产品供给方面的分工，在世界各国不尽相同。但一般来说，以下公共产品一般由地方政府提供：地方性交通、通讯设施、义务教育、城市公共服务系统和地方性的卫生、保健、文化娱乐设施等。

2、实施就业政策，加强社会保障。

实施就业政策，提高辖区内的就业率，加强社会保障，提高人民群众生活水平是地方政府重要的社会职能之一。

把扩大就业作为社会经济发展目标，在当前具有特别重要的地位，它在促进区域经济增长、改善人民生活、保障地方社会稳定方面意义重大。因此，需要把扩大就业摆到优先位置，进一步优化经济结构，尽最大可能扩大就业规模，控制失业率。

3、保护区域生态环境，实现可持续发展。

可持续发展是一种新的发展观，它主张保持经济、社会、人口、生态环境相互协调的发展，强调了当代人和子孙后代利益的一致性。其主要目标是保持社会具有长期的连续的发展能力。

可持续发展是全人类面对的一件大事，地主政府应该努力推进这一进程。

二、地方政府职能转变中存在的问题

（一）地方政府职能转变的现状

西方发达国家市场体制的形成和成熟是一个长达数百年的内蕴自发和循序渐进的过程，中国却要在短时间内实现从计划经济体制向现代市场经济体制的转变。地方政府作为社会公共组织，起着主导性作用：它既可以成为市场经济发育、完善的强有力的“发动机”和“推进器”，又可以成为其难以逾越的障碍，结果如何，关键取决于地方政府的职能能否适应中国市场化改革的方向、进程和力度而作出相应的转变。

当前，我国地方政府职能转变相对于经济体制的市场化改革进程而言要滞后得多，因此，加入世贸组织后，地方政府职能转变的必要性和迫切性就显得更加突出。

1、实行改革以来，特别是1992年以来，地方政府职能转变相对于经济体制的市场化改革进程而言要滞后得多，地方政府对经济实行高度集中管理的职能尚未得到根本性变革，主要表现为：

（1）地方政府总是自觉不自觉地留恋自己昔日的“威严”，不愿给微观经济单位以更多的独立自主权，不愿让市场机制自由地发挥其作用和功能，造成地方政府干预经济的范围和力度无法按照市场经济的客观需要而缩减。

（2）每当微观经济活动出现混乱和较多问题时，国家势必强调要加强宏观调控，这时各级政府、各个部门极易出现“层层加码”的情况，纷纷出台干预措施，从而有意无意地拓宽干预范围和增大干预力度，或者过多地运用行政指令性手段干预市场经济的运行秩序，结果导致市场经济运行受阻。这样，非但不能弥补“市场失灵”，反而扬短抑长，扼制了市场功能的正常发挥。

2、为切实矫正市场失灵，需要地方政府强化、拓展乃至增加某些职能，特别是制度创新职能、宏观调控职能，创造一个有利于市场机制良性运作和逐渐成熟的体制环境、政策环境和社会经济环境。

我国的市场经济是以公有制为主体，是与社会主义的基本制度结合在一起的，这使得地方政府对社会经济生活的干预在广度和深度上与西方资本主义国家有着很大的不同。中国的国情更需要地方政府立足制度创新，促进市场发育，尽快建立和完善公平竞争的规范体系和政策框架。我们不可能也不必要完全依靠市场的自发发育来建立市场体系和市场机制，但我们可以利用自己的“后发性优势”，缩短赶超的过程。

3、具体来说，各级地方政府需要在中央政府的统一部署下，围绕转变职能、提高效率、精简机构进行政府机构改革。其中转变职能是地方政府改革的中心任务。

首先，根据政企分开的原则，由中央到地方各级政府逐步放权给企业，转变自身职能，即弱化微观管理，加强宏观调控，在深化企业改革和搞活国有资产上狠下功夫；在理清原有地方政府经济职能体系的基础上，限制、削弱乃至返还给市场、企业或社会某些权力或职能，即放弃社会资源指令性配置和直接管理生产经营的权力，把属于企业的自主权下放给企业，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体。

其次，把原来属于市场的职能逐渐地返还给市场，同时加强对市场体系的培育和管理；地方政府强化、拓展乃至增加某些职能，特别是制度创新职能、宏观调控职能，从而创造一个有利于市场机制良性运作和逐渐成熟的体制环境、政策环境和社会经济环境。这样做，可以在一定程度上矫正地方政府与企业之间的“错位”，强化其社会管理、基础建设服务方面的职能。

（二）地方政府职能转变中存在的问题

虽然，我国在实行地方政府职能转变的过程中，可以借鉴西方国家成熟的管理市场经济的一些经验，但由于几十年计划经济的影响，我国的市场经济体制以及地方政府干预模式必然具有诸多不同于西方各国及其他发展中国家的特点。主要表现为：

1、地方政府对于企业的行政干预过多。

纵向地看，应该说地方政府职能转变取得了很大的成绩，比如取消了政府定价机制，实现了计划经济向市场经济转轨的质的飞跃。但是横向地看，与其他一些成熟的市场经济国家相比，我国的政府尤其是地方政府对企业的

行政干预仍然过多。

计划经济时期形成的、经济转轨时期又有所扩展的行政审批制依然广泛存在，特别是在企业设立、领导人任免、外贸等领域的行政审批亟待清理、削减。在推进国有企业改革的过程中，某些政策的实施又产生了强化行政审批和个案处理的副作用。此外，地方政府对非公有经济的限制依然过多，公平竞争环境尚未形成。政府的公共管理职能和国有资产所有者职能混淆不清的状况没有得到根本改变。过度的行政干预增加了企业不必要的负担，制约了企业的创新活力，给企业的正常运作制造了许多人为的关卡，阻碍了地方经济的发展。

2、融投资管理体制失范。

地方政府的融投资体制的主要目的是根据地方政府的基本职能，组织公共产品和服务的供给。然而我国地方政府的融投资体制却偏离了这一目的。地方政府的融投资体制失范主要体现为，存在着政府直接干预微观融投资活动以达到宏观调控目标的倾向，其结果往往达不到宏观调控的预期目的，同时又强化了政府对融投资活动的不正常的干预。

我国的改革开放过程中，不少地方政府和部门仍然过多地承担着融资主体的职能，花费大量精力争资金、争项目。比如，很多地方政府曾经一度主要依靠优惠政策进行区域融资，而且相互“竞争”，不断加码，从而出现了所谓的“超国民待遇”的情况。“超国民待遇”这种融资手段在一定程度上牺牲了地方利益，从整体和长远的角度看，不利于地方经济和国民经济的发展。

在投资问题上，同样存在着盲目投资的现象。投资决策依赖于行政机关的层层审批，不按科学的、严谨的、市场化的投资决策程序办事，缺乏严格的投资风险责任机制，屡屡造成重大的投资失误。有些地方政府的投资虽然用于基础设施建设，但有的地方出现了“树政绩”的现象，过分求大求多，过分注重表面形象，结果，造成资金和资源的浪费。

3、市场秩序监管不力。

在社会主义市场经济条件下，政府管理经济的重要职能是监管市场运行，维护市场秩序，为经济发展创造良好的市场环境。但有些地方政府的职能部门面对新形势、新任务，还没能彻底摆脱计划经济体制下形成的思想观念和工作方式，没能从主要依靠行政手段管理市场转到依法监管市场上来。

我国地方政府对市场秩序监管不力，主要表现为：一是规范市场秩序的

法律法规仍不健全。二是执法不严，管理松懈，致使已有的法律、规章和制度形同虚设。三是地方保护主义盛行。有些地方政府部门在整顿市场秩序中避重就轻，甚至还在以各种名义强化地方保护，阻碍了全国统一市场的形成，导致了市场秩序的混乱。

4、中央与地方的责权利关系模糊。

我国的改革走的是一条渐进式改革的道路，中央政府不断地放权给地方，使各级地方政府拥有了比以前更多的权力，同时也引起了利益上的变化，生成了各种非正规的经济利益集团。与多层次的非正规的利益集团相比，中央政府对宏观经济的有效统一的管理在弱化，控制力、调控手段明显不足。在经济上中央对地方的依赖不断加强，而地方出于地方利益的考虑而形成的各种形式的地方保护主义壁垒，中央政府往往束手无策，力不从心。

当前比较突出的问题有：一是国家财权财力在中央和地方间的分配关系尚不合理。中央财政可支配的财力明显低于国外平均水平，同时，国家税收立法权过于集中于中央，税权划分缺乏稳定，难免导致地方政府变通国家税法、越权减免税和滥用收费权。二是在分权过程中，中央政府放给企业的一些自主权，往往被地方政府截留。地方政府在政企分开上的改革力度要弱于中央政府。三是还没有确立市场经济中“分权优先、集权居后”的观念。中央政府对不同地区实行差别性优惠政策，也不利于加强区域经济联系和促进区域协调发展。

5、地方政府的公共职能弱化。

我国政府的公共职能主要有三大项，即宏观调控、社会管理和公共服务。有些地方政府部门在制定规划、方案和法规时，或在处理一般政务过程中，往往受到地方、本部门或所管辖的行业利益的局限，对本身的公共职能关注不够，甚至做出违背社会公共利益和法定程序的行政决策。随着市场化改革的逐步深入，相关领域的部门利益、行业利益与社会公共利益的矛盾正日益突出并受到社会普遍关注。由于我国政府对微观经济活动设置了过多的行政审批事项，造成难以消除的体制性腐败，这种情况在一些地方和部门发展到愈来愈严重的程度。

地方政府公共职能的弱化主要表现为，一方面，地方政府过多地干预企业人事安排和内部管理，过多地参与直接生产经营活动，不适当地和企业一起争上市、争投资项目等，使地方政府的职能在一定程度上超越或代替了企业和市场的职能。另一方面，应当由政府承担的职能反而没有完成。如，应

由各级地方政府提供的公共交通、水电气供应、公共性文体卫生服务等城市公用事业服务，这些“公共产品”仍然短缺，不能满足企业和个人的需要；经济立法不完备，竞争机制没能建立起来；信用体系和交易秩序不健全，没有形成具有“自动稳定器”功能的市场运行和调节机制。

6、依法行政缺乏统一性，政务透明度低。

这也是改革不彻底留下的弊病之一。这表现为：一是经济体制改革进程与立法进程不协调，影响执法效果。我国在有关市场主体、市场行为和宏观调控的法律法规建设方面已经颇有成绩，但是由于经济体制转轨和政府职能转变还不到位，执法效果不佳。二是存在有法不依、执法不严甚至违法不究的现象，严重损害了司法独立和司法公正。三是一些地方的有些法规、规章和内部文件与国家法律、法规存在矛盾。地方政府从地方利益集团的经济利益出发，制定了不少规章制度，这些规章包括根据自身利益出发制定的审批制度、许可制度、收费规定和其他强制性措施。在行政执法实践中，出现了内部文件的权威大于部门法规、部门法规的权威大于国家法律的现象。更有甚者，一些地方法院在审理案件时，不是以国家法律法规为依据，而是以内部文件甚或长官意志作为判决依据。这种不正常的行政执法和司法实践产生的直接后果就是办事效率的下降和腐败现象的滋长。这样，我国的依法行政的“法”缺乏统一性，依法行政的“政”缺乏透明度，依法行政的推行也就面临重重阻力。

三、入世与地方政府职能的转变

WTO为其各成员方提供了自由贸易的平台，而这一平台就是一系列的法律条文。WTO这些协议条文的对象主要是政府，包括中央政府和地方政府。在WTO的23个协议、492页文字里，只有两项涉及企业，其余的均和政府有关。因而，我国加入WTO后受冲击最大的是政府。中央政府的规范化、国际化的程度都远远大于地方政府。相比之下，地方政府在这方面存在着一定的差距，因此，加入WTO对地方政府行政管理职能、经济管理职能和社会管理职能的转变提出了更为迫切的要求。

（一）入世与地方政府行政管理职能的转变

1、入世与地方政府管理体制的转变

加入WTO后，地方政府就要按照WTO所规定的法律规则进行行政管理，因此，地方政府必须改变以往直接的或行政指令性的管理体制为间接的或行政指导性的管理体制。在现阶段，地方政府所面临的主要的问题有两

个，一是地方法规、政策的清理和修订工作，二是重建地方政府运行机制和培育各种协调机制。

(1) 修改违反WTO规则的一切地方性法规和政策措

随着改革进程的推进，我国的法制建设取得了很大的进展。但是相当多的地方性法规和规章从地方利益出发，带有浓厚的地方保护色彩，为设置地方壁垒创造了条件，人为地割裂和封闭了全国市场的统一。在加入WTO之际，对地方性法规进行一次彻底的清理无疑是必须而且是明智的。

地方性法规与WTO的法律框架体系相比较，主要存在以下几个方面不适应：

第一，相当多的地方性法规文件都存在着与WTO法律框架相悖的情况。

目前我国还有约220个部门规章以及大量的地方性法规和规章与WTO规则要求相冲突，有待清理。有些地方制定的一些法政法规，带有明显的保护地方利益、部门利益和垄断利益的特征，直接导致市场分割、区域性垄断和不公平竞争。比如，尚有不少条文涉及诸如出口限制、强制性国产化要求、外销比例要求、外汇平衡要求，以及政府补贴、超国民待遇等等，这些与WTO的基本原则是明显相违背的。

第二，地方性法规不完善，尚存在许多空白之处。比如在贸易服务领域方面的立法，即使在开放性最高、国际化程度最高的上海也属于空白领域。可见，我国的地方性法规的确存在着滞后的现象。

第三，不协调问题。不少行政规章政出多门，缺乏统一性，一些规章甚至与法律法规冲突或不协调，使公众和企业难以适从。

第四，不透明问题。我国传统行政管理思维影响很深，重内部文件，轻法律法规的倾向仍很严重，一些政策只有官员知道，公众不了解，不知情。

因此，我们需要尽快完成重要法律和相关行政法规的修改工作，尽快完成地方性法规、规章的清理、修订和制定工作，着手建立处理贸易法律、法规和措施相互冲突引致投诉的工作机制，要尽快公开所有涉外经济法律法规，尽快设立专门的通报咨询机构，建立一个透明的、统一的、公正的、便于监督的法律体系。

地方法制建设应对WTO规则的思路和对策

第一，清理整顿地方性法规、规章

加入WTO后，地方政府有必要进一步做好地方性法规、规章的清理和修改工作，及时发现和消除与我国加入WTO承诺和WTO规则不一致的内容。