

WTO

与公务员队伍建设

张学忠 主编



中国人事出版社

WTO

与全球贸易规则接轨

王健 著



中国财政经济出版社

WTO与公务员队伍建设

张学忠 主编

人事部公务员管理司编辑
中国人事出版社出版

图书在版编目(CIP)数据

WTO 与公务员队伍建设/张学忠主编. —北京:中国人事出版社, 2003.2

ISBN 7-80139-970-6

I. W…

II. 张…

III. 公务员制度-研究-中国

IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 010966 号

中国人事出版社出版

(北京朝阳区育慧里 5 号 邮编 100101)

经销:新华书店

印刷:北京才智印刷厂

版次:2003 年 3 月第一版

印次:2003 年 3 月第一次印刷

开本:787×1092 毫米 1/16

印张:32.625

字数:480 千字

印数:1—5000 册

定价:52.00 元

代序

王忠禹

在“WTO与公务员队伍 建设研讨会”上的书面致辞

2002年8月22日

同志们：

在全党、全国人民深入学习江泽民主席“5.31”重要讲话精神，全面贯彻“三个代表”重要思想，以实际行动迎接党的十六大胜利召开的形势下，针对我国加入世界贸易组织后公务员队伍建设面临的新情况，人事部就WTO与公务员队伍建设问题进行研讨，很有必要，很有意义。我代表国务院向到会的各位专家学者和公务员管理工作致致以亲切的问候。

加入世界贸易组织，是以江泽民同志为核心的党中央全面分析国际国内形势，高瞻远瞩，

2002/8/22/105

审时度势做出的重大战略决策。加入世界贸易组织，对我国来说，不仅意味着机遇，同时也面临着挑战。这些挑战包括对某些产业和企业竞争力的挑战，对人才方面的挑战，特别是对我国政府的管理理念、管理体制、职能方式的挑战。我们要把加入世界贸易组织作为新的起点，按照我国国情和世界贸易组织规则，进一步完善社会主义市场经济体制和与之相适应的法律体系，把政府职能转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。公务员作为政府工作人员，是党的路线、方针、政策和国家法律、法规的具体执行者。公务员能否正确行使权力、执政为民，直接关系到党和政府的形象和威望；公务员能否秉公执法、依法行政，直接关系到法律的尊严和社会的公正；公务员素质的高低、能力的强弱，直接关系到政府的工作效率和为公众服务的水平。因此，加入世贸组织对政府的挑战，归根结底是对公务员思想观念、行为方式和能力素质的挑战。

应对加入世界贸易组织，公务员队伍建设必须与时俱进，开拓创新。首先，要转变公务员的思想观念，强化为公众服务的意识。公务员要摒弃传统落后的、不合时宜的旧观念，树立与市场经济和世界贸易组织规则相适应的新理念，如法治理念、服务理念、责任理念、诚信理念和创新理念等，进一步开展行为规范教育活动，深化做“人民满意的公务员”活动，提高公务员廉洁自律、勤政敬业的思想意识和道德觉悟，为社会提供优质、高效的公共服务。

其次，要转变公务员的行为方式，全面推进依法行政。公务员要以统一、公正、合理的方式执行所有有关的法律、法规、规章和其他政策措施，创造公开、公正、廉洁、高效的行政环境；公务员，特别是执法第一线的公务员，要顾全大局，忠于职守，勇于负责，刚直不阿，敢抓、敢管、敢碰硬，坚决同一切违法犯罪行为做斗争；要坚决制止乱收费、乱罚款、乱检查、乱摊派等行为，从整体上提高政府应对 WTO 的能力。

第三，要加强公务员能力建设，全面提升公务员队伍素质。要围绕人才强国战略和公务员能力素质的要求，抓紧研究制定公务员能力标准框架。要把提高公务员的思想政治素质摆在突出位置，增强政治鉴别力和抵御腐朽思想侵蚀的能力，要大力提高公务员的业务水平和工作能力，尤其要重点加强市场经济条件下的宏观决策能力、公共服务能力、行政协调能力、依法行政能力和工作创新能力；要加大培训投入，创新培训内容、方式和手段，增强培训的针对性和有效性，鼓励公务员在职学习公共管理专业，为公务员的职业发展创造机会，加快建立一支在市场经济条件下，适应国际竞争需要的公务员队伍。

同志们，这次研讨会对全面加强公务员队伍建设，从整体上提高公务员队伍应对加入世贸组织挑战的能力，提供了一个经验交流、理论研讨的平台。我希望大家坚持解放思想，实事求是，畅所欲言，集思广益，博采众长，做到多出新成果、多出好成果，为公务员队伍建设注入新的活力，为建设一支具有公仆意识，廉洁、勤政、高素质、专业化的公务员队伍做出积极的贡献。

最后，预祝研讨会圆满成功！

目 录

加入 WTO 与我国人事制度改革

——在“中国应对 WTO 系列报告会”上的讲话

..... 2002 年 1 月 18 日 张学忠 (1)

把握新形势 确立新理念 努力开创公务员队伍建设新局面

——在“WTO 与公务员队伍建设研讨会”上的讲话

..... 2002 年 8 月 22 日 张学忠 (16)

加入 WTO 后的战略与改革

..... 2002 年 8 月 23 日 陈清泰 (24)

在“WTO 与公务员队伍建设研讨会”上的讲话

..... 2002 年 8 月 22 日 龙永图 (40)

加入 WTO 对我国政府制度建设与依法行政工作的影响

..... 2002 年 8 月 23 日 李适时 (57)

集思广益 开拓进取 努力提高公务员管理的科学化水平

——在“WTO 与公务员队伍建设研讨会”上的总结讲话

..... 2002 年 8 月 23 日 尹蔚民 (72)

进一步转变政府职能 迎接加入世贸组织挑战

..... 连维增 (78)

目 录

实施公务员绩效管理 提高政府行政效能

..... 青岛市人事局 (87)

加快政务信息化步伐 大力推进政府行政管理方式改革

..... 王 德 (93)

加强政府与社会互动 推进政府改革与创新

——加入世贸组织后社会与公众对政府的新需要

..... 广东省人事管理与人才研究所 (100)

WTO 与政府职能转变

..... 马祥图 (106)

谈加入世贸组织后我国政府职能转变

..... 常 江 张 力 吴文延 (112)

全球化进程中的中国政府能力

..... 高月梅 杜创国 (120)

浅析加入 WTO 后政府人力资源建设的对策

..... 刘桂国 (127)

努力塑造廉洁 勤政 务实 高效的政府形象

——论加强新形势下的行政监督 李克光 (134)

加入世贸组织与政府能力的提高 采取总体质量管理

的必要性和可能性 金东日 (141)

现代公共部门管理的新理念

..... 谭 融 (149)

论加入 WTO 与政府规制改革

..... 孙 涛 (158)

加入世贸组织后政府深化改革的基本方向

..... 鄂玉江 (165)

加入世贸组织后政府如何提供更加优质高效的公共

产品 吕振奎 (170)

公正 高效 规范 廉洁	
——论加入世贸组织后政府行为的价值取向	
..... 陈嘉珉	(176)
推进电子政务建设 应对加入世贸组织后的新形势	
..... 欧阳武	(182)
转变职能 加强服务 积极推进农业行政管理体制改革	
——WTO 与农业行政管理体制改革研究	
..... 农业部农业行政管理体制课题组	(189)
迎接加入世贸组织挑战 培育现代政府文化 创建现代	
政府制度	刘永志 (197)
浅议 WTO 下的政府文化建设	
..... 孟宪利	(204)
我国公务员制度中信用机制的构建	
——兼论在 WTO 背景下建立信用机制的必要性	
..... 白音德力海	(211)
畅通出口 增强活力	
——关于建立和完善公务员退出机制的思考	
..... 郑才法 张 滨	(218)
对我国加入世贸组织后完善与创新公务员管理机制的	
几点思考	杨国功 (223)
抓住机遇 借鉴经验 推进国家公务员考录制度的新	
发展	李 果 (232)
迎接加入世贸组织的挑战 进一步完善公务员制度	
..... 卢绍武	(240)
加入 WTO 与中国公务员制度创新	
..... 张永安 李和中	(246)

完善公开考录国家公务员工作机制初探

..... 陈其金 (254)

全面加强公务员培训的正规化 制度化建设 努力

适应加入 WTO 的需要 季求知 (259)

加强公务员培训 应对加入世贸组织挑战

..... 邱唤勇 (266)

适应加入世贸组织需求 提高基层公务员队伍整体素质

..... 曹广河 (273)

关于建立国家公务员终身学习体系的思考

..... 冯伟福 (280)

关于实施公务员人才战略的思考

——以广州市为例 张英智 (289)

中国加入世贸组织与加强少数民族地区公务员能力建设

..... 黄树玲 (296)

加入世贸组织对公务员队伍建设的影响及对策

..... 沈景高 钟 巍 (302)

适应加入世贸组织要求 全面加强公务员队伍建设

..... 马逢春 杜晓风 (311)

关于加入世贸组织后加强公务员队伍建设若干问题的思考

..... 于得河 (318)

加强公务员队伍建设 迎接 WTO 挑战

..... 傅 琮 (326)

关键在于政府公务员要加入世贸组织

..... 郭中军 苏 森 (333)

加入世贸组织 政府角色的重定和公务员素质的提高

..... 季 文 (340)

论加入世贸组织后政府职能转变与公务员素质	
..... 姜春华 (345)	
关于我市公务员队伍建设如何应对加入世贸组织挑战	
的对策研究 北京市人事局 (352)	
加强电信管制队伍建设 积极应对市场开放挑战	
..... 张 毅 (360)	
抓住加入世贸组织机遇 借鉴国外经验 建设一支	
廉洁高效的新型税务公务员队伍 董志林 (367)	
关于工商行政管理系统应对加入 WTO 的新形势 推进	
公务员管理制度创新的思考	
..... 国家工商行政管理总局人事教育司综合处 (374)	
加强公务员队伍建设 迎接加入世贸组织挑战	
..... 肖宗辉 (380)	
全面提高队伍素质 积极应对加入世贸组织挑战	
——西藏国家公务员队伍现状分析及对策探讨	
..... 唐峻峰 (387)	
适应加入世贸组织要求 熟悉 WTO 规则 着力提高	
基层公务员队伍整体素质 余坚明 (395)	
应对加入世贸组织挑战 提高公务员素质的途径	
..... 黄德林 (403)	
WTO 规则下政府职能转变与公务员队伍能力建设	
..... 江苏省人事厅 (409)	
中国加入世贸组织与上海公务员能力建设	
..... 孙路一 徐锦林 (415)	
应对加入 WTO 提升广东省公务员能力的新思考	
..... 杨绍森 罗显志 (423)	

目 录

加入世贸组织 政府职能转变与公务员能力提升	吴德贵 (431)
略论国家公务员能力素质标准的建立	戚翠莲 (440)
实施行为规范是加入世贸组织后加强公务员作风建 设的有效形式	刘建生 鞠 伟 (447)
试论加入世贸组织后国家公务员思维方式的变革	胡健壮 (454)
浅谈加入世贸组织后公务员转变观念 为社会提供优质 高效的公共服务	苏乃民 (460)
论政府应对加入世贸组织后人才资源竞争的策略选择	杨 益 崔志成 (467)
从加入世贸组织看领导创新	路 杰 (475)
公务员应对 WTO 的行为调适	刘启海 (483)
韩国政府管理体制改革及公务员建设概况	俞海燕 (489)
21 世纪公务员管理国际研讨会综述	(502)
后记	(511)

加入 WTO 与我国人事制度改革

——在“中国应对 WTO 系列报告会”上的讲话

2002 年 1 月 18 日

人事部部长 张学忠

加入世界贸易组织，是以江泽民同志为核心的党中央全面分析国际国内形势，高瞻远瞩，审时度势，做出的重大战略决策，是我国改革开放进程中具有历史意义的一件大事。加入世贸组织，将进一步推进和形成全方位、多层次、宽领域的对外开放格局，对经济发展具有深远的影响，符合我国的长远利益和根本利益；但对加入世贸组织后带来的挑战，我们也要有足够的估计。经济和社会的发展，关键在人才。中央经济工作会议指出，我们现在最短缺的资源是人才，这个问题不解决，现代化事业就会受到严重影响，也难以应对更加开放的新形势。因此，从某种意义上说，加入世贸组织对我们的考验，归根到底是对我国公务员队伍和各类人才队伍素质的考验。这就要求我们，必须更加重视人事制度改革和人才队伍建设，加快深化人事制度改革的步伐，抓紧培养和造就一支能适应加入世贸组织后经济和社会发展需要的人才队伍。

改革开放特别是党的十五大以来，人事人才工作伴随着经济体制改革和政治体制改革的不断深入，紧紧围绕经济社会发展，积极推进人事制度改革和人才资源开发，初步实现了人事工作的“两个调整”，即人事管理体制由与计划经济相适应调整为与社会主义市场经济相配套，人事管理方式由传统人事管理模式调整为整体性人才资源开发模式。多年来，我们通过政策引导和组织实施各类人才工程，不断壮大和增强我国人才队伍及其整体实力，一支规模宏大、门类齐全、素质优良的人才队伍正在形成。人才队伍整体素质有了较快提高，知识、年龄结构也有较大改善。根据中央提出的“逐步建立健全符合机关、企

业和事业单位不同特点的科学的分类管理体制”的目标，人事制度改革不断深化，国家公务员制度实施近 10 年来，取得了显著效果，正在逐步完善；以聘用制为核心的事业单位人事制度改革正在稳步推进；企业基本落实了用人自主权，正在建立健全符合现代企业制度要求的人事管理制度。根据建立社会主义市场经济体制的要求，大力培育和发展人才市场，目前全国各类人才交流服务机构已达 3700 多个，人才市场体系基本形成，社会化服务功能不断加强，信息化、网络化程度不断提高，人才市场开始在人才资源配置中发挥基础性作用。根据人事管理法制化的要求，我们始终把建立和完善人事法规体系摆在重要位置，初步形成了人事管理的一整套法规体系，通过普法和推行依法行政，人事管理的法制意识和依法管理的水平有了显著提高。

总之，我国人事人才事业伴随着改革开放取得了很大成绩，既为经济社会发展和现代化建设提供了人才保证，又为我们应对加入 WTO 后的挑战打下了良好基础。总的看，加入 WTO 对人事人才工作来说，机遇与挑战并存，有利条件与不利因素同在。我们的目标是，抓住机遇，迎接挑战，采取有力措施，加快发展，努力争取和赢得加入世贸组织后更加激烈的国际人才竞争的主动权。

一、加入世贸组织给我国人事人才事业带来的挑战与机遇

（一）挑战方面

加入 WTO 给我国人事人才事业带来的挑战是严峻的，主要表现在四个方面：

第一，应对人才竞争的压力明显加大。加入世贸组织后，我国人事人才工作将面临新的环境，人才竞争将更加激烈，表现出“国内竞争国际化、国际竞争国内化”的特点。当前，世界各国面临人才供给不足的严峻局面。据欧委会 2001 年 3 月公布的一份文件称，欧盟范围内仅 IT 业的人才缺口即达 170 万。对此，各国都采取了一系列竞争人才的新举措。2001 年 7 月 11 日，欧委会通过了旨在缓解欧盟各成员国人才短缺压力的“欧盟移民政策新建议”。根据这一新的政策建议，欧盟成员国的雇主如在 4 周内无法在当地人才市场上招聘到合适员工，雇主可以自主决定招聘外来移民以填充本企业的职位空缺；针对专

业性人才严重短缺问题,各成员国可以采取特别措施(如发放绿卡等)予以解决;各成员国可以自主决定专业化水准较高的人才市场对非欧盟成员国居民的开放程度。德国、加拿大、日本和澳大利亚等国也都采取了一系列优惠政策吸引人才。加入 WTO 后,我国面临的人才竞争也更加严峻,按照我国政府的承诺,将会有更多的外资企业和机构进入中国。现在,全球跨国公司 500 强已有 400 多家企业,还有 100 多家研发中心在我国落户生根,他们采用“人才本土化战略”,加大在华吸纳人才的力度,有的公司还设立了管理学院和培训中心。所有这些,必然会对我们国家稳定现有的高素质人才带来更大的压力。

第二,调整人才结构的任务更加紧迫。加入 WTO 后,国内经济结构和产业结构调整步伐将明显加快,我国人才短缺及结构不合理的弊端将更加突出。目前,人才结构存在的主要问题在三个方面:一是人才的专业结构方面,初级和长线专业人才供过于求,甚至出现积压现象,而高新技术专业和跨领域、跨行业、跨学科的复合型人才普遍短缺,农业、信息、金融、财会、外贸、法律人才及现代管理人才严重不足,熟悉国际经贸规则,能够参与解决国际争端的专门谈判人才匮乏,涉及国家安全与发展领域的基础研究人才青黄不接,后继乏人。二是人才的层次、地区和产业间分布方面,高层次专业技术人才比例偏低,仅占总数的 5.7%,其中的 85%集中在东中部地区。国有事业单位拥有专业技术人员 60%,而企业拥有的专业技术人才还不足 40%。三是人才年龄结构方面,高、中级专业技术人才年龄构成偏高,40 岁以下专业技术人才,特别是高层次专门人才的比重较小。加入 WTO 后,围绕高层次人才的争夺将更加激烈,面对全球和国内产业结构的调整及优化升级,我国现存的人才供求结构性矛盾可能更加尖锐。

第三,人才素质的不适应进一步加剧。第五次全国人口普查显示,我国国民文化程度提高比较迅速,接受大学教育人数增加到 4571 万人,同 1990 年相比,我国大陆每 10 万人中具有大学文化程度的人数由 1442 人上升到 3611 人,上升了 150.4%。人口文盲率由 15.88% 下降为 6.72%。受高等教育人数的增加和比例的提高以及文盲率的下降,标志着我国国民素质及人才队伍素质比过去有了大幅度的改善。但与发达国家相比,这个比例仍然偏低,从 1990 年到 1999 年,我国新增劳动力(总数为 1.89 亿)中大专以上专门人才仅占 3.5%,

专门人才占全部从业人口的 5.5%，这个水平只相当于发达国家的四分之一。而且人力资本的利用率比较低，有为数不少的人学非所用，在一定程度上存在着“人不得其事、事不得其人、用不得其长”的现象，造成了人才浪费与闲置。面对加入世贸组织后日趋激烈的人才竞争，我们人才的数量和质量都还不够适应。

第四，现行人事制度有待进一步完善。由于长期计划经济体制和旧有管理方式的惯性影响，我国传统的用人制度、分配制度及人事管理的模式在理念、体制、机制和政策等方面，都与市场经济体制和 WTO 规则的要求有一定差距。竞争机制、激励机制和淘汰机制尚不健全，特别是企事业单位的用人机制不够灵活，人员能进不能出、职务能上不能下，待遇能高不能低，条块分割、论资排辈、平均主义等弊端还不同程度地存在着。加入 WTO 后，人才的竞争将直接还原为人事制度的竞争。能否吸引人才、留住人才、稳定人才，关键在是否能创立对优秀人才具有吸纳和积聚功能的人事制度。

（二）机遇方面

从长远看，加入 WTO 将给我国人事人才事业带来四方面的机遇。

第一，加入 WTO 有利于我们进一步转变人事人才管理的观念。由于长期以来计划经济模式的影响，我国传统的人事管理带有封闭神秘的色彩，管理理念陈旧，管理方式单一，存在重管理、轻开发，重使用、轻培养的问题，人力资源开发起步较晚，虽然改革开放以来，我们根据建立社会主义市场经济体制的要求，大力进行改革创新，人事人才的管理观念有很大转变，但与发达国家相比，在某些方面仍有一定差距。特别是如何将我们的一些新的管理理念变为各级领导干部、广大用人单位和各类人才的共识，还需要做很多工作。加入 WTO 将有利于我们开阔视野，及时吸收和借鉴国外有效的人力资源开发理念和人事管理经验，增强我们对国际惯例和规则的适应能力。

第二，加入 WTO 有利于加快我国人才资源配置的市场化进程。要素市场的发育程度，是市场经济体制成熟程度的重要标志。2001 年 8 月 7 日，江泽民主席在北戴河会见部分国防科技和社会科学专家时强调指出：“要完善开放、灵活的人才市场配置机制，打破人才部门、单位壁垒，鼓励人才合理流动，培育形成与其他要素市场相贯通的人才市场，建立人才结构调整与经济结构调整