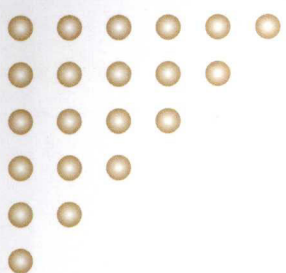


2002年贵州省省长基金课题



加入WTO

与地方政府职能转变研究

谢一等◆著

JiaRuWTOYuDiFangZhengFuZhiNengZhuanBianYanJiu

5
(DY)



贵州人民出版社

2002年贵州省省长基金课题



加入WTO

与地方政府职能转变研究

谢一等◆著

JiRuWTOYuDiFangZhengFuZhiNengZhuanBianYanJiu

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

加入 WTO 与地方政府职能转变研究/谢一等著. — 贵阳:
贵州人民出版社, 2004. 7

ISBN 7 - 221 - 06623 - X

I. 政... II. 谢... III. 地方政府 - 国家机构 - 体
制改革 - 研究 - 中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 067713 号

加入 WTO 与地方政府职能转变研究

谢一 等著

责任编辑 马金玉
封面设计 唐锡璋
出版发行 贵州人民出版社(邮编:550001)
印 刷 贵阳经纬印刷厂
开 本 850mm×1168mm 1/32
字 数 140 千字
印 张 5.25 印 数:1000
版 次 2004 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 7 - 221 - 06623 - X/D·343

定价:20.00 元

2002年贵州省
省长基金课题

《加入WTO与地方政府职能转变研究》 课题组成员名单

组 长 谢 一
成 员 黄钧儒 胡晓登 曾国强 肖勉之
魏 霞 白雪冰 杨 婷 曾芬芬
王建峰 王炳南

目 录

前 言	(1)
第一部分 西方国家政府职能转变的历史借鉴	(4)
一、西方政府管理模式的历史沿革	(5)
1. 保守主义时期	(5)
2. 凯恩斯主义时期	(7)
3. 新公共管理时期	(10)
二、当代西方“新公共管理”模式	(15)
1. “新公共管理”模式的主要思想	(15)
2. “新公共管理”模式的缺陷和局限	(27)
三、西方政府改革经验对我国的启示	(31)
1. 建造有限政府	(32)
2. 建造服务型政府	(33)
3. 建造高效政府	(34)
4. 建造廉洁政府	(35)
第二部分 WTO 的基本规则及对政府职能转变的要求	(37)
一、从关税与贸易总协定到世界贸易组织	(37)

加入 WTO 与地方政府职能转变研究

1. 关贸总协定	(37)
2. 世界贸易组织	(39)
3. 世贸组织与关贸总协定关系	(47)
二、中国加入 WTO 是发展的必然	(49)
1. 中国需要 WTO	(49)
2. WTO 也需要中国	(51)
3. 入世给中国带来的机遇	(51)
三、我国入世的基本承诺	(53)
1. 市场准入方面的承诺	(53)
2. 经济政策方面的承诺	(53)
3. 政府体制方面的承诺	(56)
四、入世以后,中国享受的权利和义务	(57)
1. 权利	(57)
2. 义务	(58)
五、政府职能转变面临的挑战	(59)
1. 对政府职能定位的挑战	(59)
2. 对行政体制结构的挑战	(60)
3. 对政府行为方式的挑战	(61)
4. 对政府行政效率的挑战	(61)
5. 对现有产业体系调整的挑战	(62)
6. 对现有市场体系的挑战	(62)
7. 对现有法律法规体系的挑战	(62)
8. 对政府支持经济发展和维护社会稳定的挑战	(63)
9. 对政府管理服务范围的挑战	(64)
10. 对政府宏观调控经济运行能力的挑战	(64)
11. 对政府扩大对外开放的挑战	(65)
六、中国政府职能转变中存在的主要问题	(65)
1. 政府机构改革还不尽如人意	(65)

2. 政企不分的状况仍没有得到根本改变	(66)
3. 政府管理经济不规范	(66)
4. 政府对微观经济特别是国有企业的直接干预过多	(67)
5. 投、融资管理体制改革滞后	(68)
6. 规范、监管市场秩序的力度不够	(68)
7. 一些政府部门出现利益集团化和非公共机构化倾向	(69)
8. 上下级政府的责权利关系尚未理顺	(69)
9. 依法行政的统一性和透明度不高	(69)
七、制约我国政府职能转变的因素	(70)
1. 旧体制的惯性制约	(71)
2. 政府自身利益的制约	(72)
3. 过渡时期体制的制约	(73)
第三部分 贵州地方政府职能转变评价	(75)
一、贵州地方政府职能转变的进程及成效	(75)
1. 政府职能的演变历程	(75)
2. 贵州地方政府职能转变的主要内容	(79)
3. 政府职能转变的主要成效	(82)
二、贵州地方政府职能转变的障碍及突出问题	(88)
1. 体制的障碍弊端	(88)
2. 政府规模与行政资源供给能力之间缺乏刚性约束	(89)
3. 配套改革滞后制约政府机构改革和政府职能转变	(90)
4. 政企、政社、政事方面关系有待进一步理顺	(91)
5. 体制和管理难适应入世的要求	(93)
6. 政府在资源配置中的作用仍太强	(93)

7. 条块分割的“诸侯经济”,阻碍资源的流动和 优化配置	(93)
8. 政府机构重叠,职能交叉混乱的问题仍很突出	(94)
三、政府职能转变存在问题的症结分析	(94)
1. 政府职能转变缺乏内动力	(94)
2. 政资不分难以实现真正意义上的政企分开	(96)
第四部分 政府职能转变的基本思路	(97)
一、政府职能转变的总体要求	(98)
1. 政府职能转变的含义	(98)
2. 政府职能转变的基本要求和准则	(100)
二、地方政府的特性及职能定位中应注意的问题	(102)
1. 地方政府的主要特点	(102)
2. 地方政府职能定位中应注意的问题	(105)
三、地方政府职能转变的方向性思路	(107)
1. 从经济活动型向公共事务型转变	(108)
2. 从“国有政府”向“公共政府”转变	(109)
3. 从经济职能优先向社会职能优先转变	(112)
4. 从以控制为主向服务为主转变	(114)
5. 从计划型政府机构设置向市场型机构设置转变	(116)
第五部分 地方政府职能转变的对策建议	(119)
一、转变政府观念,牢固树立公共服务意识	(119)
1. 树立真诚为民服务的政府理念	(120)
2. 树立平等服务的政府理念	(121)
3. 树立提供有效服务的政府理念	(121)

4. 树立积极服务的政府理念	(122)
5. 树立诚信服务的政府理念	(123)
二、弱化国有资本管理职能,加速政企、政资分开	(123)
1. 淡化政府微观管理职能,减弱政府国资所有者代表的作用	(123)
2. 建立和完善宏观层面国有资本退出机制	(124)
3. 努力探索国有资产管理的有效形式	(125)
三、强化宏观调控职能,突出公共管理和社会服务	(126)
1. 强化宏观调控职能	(127)
2. 突出社会管理服务	(128)
3. 建立健全公共安全危机预警和应急机制	(129)
4. 加快“投资财政”向“公共财政”的转变	(132)
四、积极创新政府运行机制和行政管理方式	(132)
1. 加大行政审批制度改革力度	(133)
2. 深化政务公开	(135)
3. 完善科学民主的行政决策方式	(136)
4. 积极推行电子政务	(138)
5. 完善绩效考核机制	(140)
五、继续推进机构改革	(141)
1. 转变观念,创新思路	(142)
2. 着力理顺上下级政府之间的关系	(142)
3. 有效解决权力、利益、政策部门化问题	(144)
4. 深化事业单位机构改革	(146)
六、严格依法行政	(147)
1. 大力增强政府工作人员的法律意识	(148)
2. 建立和完善行政立法和法规、规章修改清理制度	(148)
3. 严格按照法律的规定行使职权	(148)

加入 WTO 与地方政府职能转变研究

4. 加强行政执法的制度建设	(149)
七、努力提升公务员的素质和能力	(149)
1. 加强公务员的能力培养	(149)
2. 完善公务员竞争激励机制	(150)
3. 建立健全廉政约束机制	(152)
参考文献目录	(153)

·

前 言

WTO是当今规范国际经贸规则的多边经济组织,是以国家或地区为对象,以国家或地区的政府为主体的,是政府间组织。在加入WTO的23个协议中,只有两项涉及到企业,其他条款都是用来规范政府行为的,并通过政府行为来指导和规范企业。WTO各项规则的产生是各成员方一定意志和利益相互妥协和调和的结果,它所直接针对的第一主体也是各成员方政府。加入WTO的相关承诺由政府做出,同时又要求政府作为主体负责履行和实施。因此,加入WTO,对政府的冲击和挑战最大、最直接。中国加入WTO,首先是政府加入WTO。WTO以市场经济为基础、以国际规则为准则。政府作为经济社会活动的最重要管理者和WTO规则的主要执行者,必须遵循市场经济规则,遵循WTO的游戏规则。我国目前虽已初步建立了市场经济体制,但市场化程度还不高,政府长期习惯于以行政支配的方式来组织运作的惯性依然严重,政府在调控机制、市场运行机制、社会管理体制和服务机制等方面与WTO规则存在较大差距,必须按WTO的规则和要求进行改革,按市场经济对政府职能的基本要求进行职能转变,从以计划经济为基础的政府全面转向以市场经济为基础的政府。

地方政府作为中央政府职能在一定行政区域的总代理,管理和调控区域经济社会的最高权力机构和地方经济利益的责任主体,与中央政府相比,职能具有诸多特性。加入WTO,为地方政

府提供了更为广阔的发展空间,也必然使其面临更大更多的挑战。相对中央政府而言,地方政府应对入世的条件和准备较为欠缺,困难更大,如何以加入 WTO 为契机,随着全球一体化的发展趋势,结合本地区实际,进一步发挥政府在完善社会主义市场经济建设中的作用,运用市场法则来进行公共管理事务,提高公共行政服务的质量和效率,实现政府职能的根本转变,加速区域经济社会的腾飞,这是摆在我们面前的现实而又紧迫的问题,有必要深入研究和探索。

全书对地方政府职能转变的研究和探索共分五个部分。第一部分:西方国家政府职能转变的历史借鉴。主要阐述市场经济条件下西方政府职能的历史变化及当代西方“新公共管理”模式,探索西方政府管理改革经验对我国的启示,对整个研究进行理论铺垫。第二部分:WTO 的基本规则及对政府职能转变的要求。重点介绍加入 WTO 应遵循的基本规则、我国政府的人世承诺及政府面临的机遇与挑战,为如何应对奠定基础。第三部分:贵州地方政府职能转变评价。主要对我省地方政府职能转变的状况进行分析,总结经验教训,找出问题症结,寻求研究的针对性。第四部分:政府职能转变的基本思路。核心是依据 WTO 和社会主义市场经济的基本要求,把握趋势,结合实际,从地方政府特性出发,在宏观和微观的统一上提出地方政府职能转变的基本思路,明确方向。第五部分:地方政府职能转变的对策建议。本着战略性、前瞻性、针对性、可操作性和创新性的要求,从转变政府观念,牢固树立公共服务意识;弱化国有资本管理职能,加速政企、政资分开;强化宏观调控职能,突出公共管理和社会服务;积极创新政府运行机制和行政管理方式;继续推进机构改革;严格依法行政;努力提升公务员的素质和能力等七个方面,提出了地方政府职能转变的对策建议。

本书由谢一策划设计,拟定研究写作大纲,主持整个调研,并

前 言

对全书进行修改统筹。黄钧儒参与主持课题研究并对全书进行审定。第一部分主要由白雪冰执笔,第二部分主要由魏霞执笔,第三部分主要由曾国强执笔,第四部分由谢一、胡晓登、杨婷、曾芬芬执笔,第五部分由谢一、肖勉之执笔。王建峰、王炳南参与调研并为课题研究收集提供了大量资料。

在研究和写作的过程中,我们阅读、参考、吸收引用了大量国内外学者、专家的研究成果和文献,正是他们的思想和成果启迪了我们的思维,铺垫了我们的成书之路,我们只不过是在他们研究的基础上作了一定的努力和拓展,在此,对这些作者表示诚挚的谢意。由于我们的能力和水平有限,加之对地方政府职能转变的认识有一个逐步深化的过程,书中难免存在不完善的地方,恳请读者批评指正。

谢 一

2004年5月

第一部分 西方国家政府职能转变的历史借鉴

对政府的定义向来难有统一的解释,但大致上可以分为广义和狭义两类。广义的政府,泛指一切国家政权机关,如立法、司法机关、行政机关以及一切公共机关。英国《大众百科全书》对政府的界定是:“由政治单元在其管辖的范围内制定规则 and 进行资源分配的机构。政府的功能(1)立法;(2)司法;(3)执行行政管理。”狭义的政府,专指一个国家的中央和地方的行政机关。《美国百科全书》对“政府”界定是:“政府一词适应管理团体和国家的机构及其活动。通常它指的是诸如英国或日本这些民族国家或其分支如省、市地方政府组织机构及法定程序。就这一方面而言,政府对已经确认某一民族国家中成员的事务进行管理。由此可见,政府就是一个国家和社会的代理机构。”我国宪法中的“人民政府”是指各级行政机关,即狭义的政府。在古代社会并不存在狭义的政府。只有到了近代,国家机关才明显分化,大多数国家都设置五种国家机关,即:国家代表机关(也称权力机关或立法机关);国家元首;国家行政机关(也称国家管理机关或直称政府),审判和检察机关(也称司法机关);暴力机关(也称武装力量)。因此,近代以后,人们一般是从狭义来理解政府的,即政府就是国家行政机关;政府职能专指狭义的政府职能,即指国家行政机关在一定时期内,根据国家经济社会的发展需要而承担的职责和功能。适应市场经济发展的需

要,西方国家政府职能数百年来不断调整,在长期的发展过程中,积累了许多成功的经验,这些经验对当前我国政府的改革和职能转变具有重要的意义。

一、西方政府管理模式的历史沿革

西方国家政府改革从时间上大致可以划分为三个阶段:近代(约17世纪初~20世纪20年代)、现代(20世纪30年代~70年代)、当代(20世纪70年代末至今)。在近代时期,为了巩固新生的资产阶级政权,防止封建势力复辟,西方国家政府突出政治统治职能,对社会经济和公共事业的管理十分有限。20世纪20年代以后,伴随着资本主义经济和科技进步而来的社会公共事务的增加和国家干预理论的盛行,先前比较小的社会经济和公共事务管理职能,开始迅速扩大并逐步强化。20世纪70年代以来,因为资本主义国家经济出现滞胀和日益严重的财政赤字,新保守主义再次兴起,西方各国政府先后进行了行政改革,政府社会经济和公共事务的管理职能又有了收缩和调整。西方政府数百年来改革历程是西方国家政治、经济和社会环境发展的必然结果。

1. 保守主义时期

从资本主义生产关系确立到本世纪30年代初期,虽然资本主义经济由自由竞争走向垄断,但就政府管理而言,基本上是一个放任时期。“政府是必要的祸害”,“管得最少的政府就是最好的政府”,是这一时期的主导哲学。西方各主要的市场经济国家都信奉自由竞争、市场的自动调节,政治学家和经济学家们都认为市场力量的自由运动可以造就经济的均衡状态。根据这种认识,关于政府职能模式的设计是尽量少干预或不干预市场经济的运行,市场任由自由竞争的规律去调节,让市场自己在运行中实现资源的合理配置。作为这种模式的经典理论支柱是亚当·斯密的“看不见手

的理论”。根据这个理论,政府实行自由放任的政策,基本上不对国民经济进行干预,扮演“守夜警察”的角色。学术界形象的把政府角色比喻为“守夜人”,用来称这种“保守型”的政府职能模式。在自由竞争制度下,政府既无权干预经济生活,也没有实施干预的聪明才智。政府的理想角色就是充当企业自由经营的“守夜人”,其职责不是直接干预经济生活,而是给社会和企业的自由经营提供一个宽松而又安定的环境,政府的职责只限于完成三项应尽的义务:保护国家安全,使其不受外来侵犯;保护社会上的个人安全,使其不受他人的侵害和压迫;创办和维护某些私人无力办或不愿办的公共工程和公共事业,比如道路、运河、桥梁和港湾等基础设施和教育等事业。这个时期,一些公共事务被列入政府的基本职责,但政府管理的内容并不多。比如,19世纪中叶时期的英国政府的视野是很有限的,主要的兴趣就在国外活动和维持治安。而在美国,政府只是在资金短缺、交通运输能力不足而成为经济发展和工业化的最大障碍时,才起一定的作用。也就是说,一方面,政府是不可缺少的因素,没有政府的存在也就没有市场的安全;另一方面,政府的作用只应停留在市场的表层,而不是深入市场运行的深层。就性质而言,这一类型的政府活动内容基本上是政治的,管理的内容则是微乎其微的。它对外以维护领土完整为底线,如果有可能的话就进行扩张,即通过政治手段来保持和提升本国经济的竞争力。它对内则维护私人财产不受侵犯,保护市场机制免受破坏,并尽可能在整体上满足经济生产的前提条件。

西方国家早期政府社会经济和公共事务管理的职能非常有限,是受其当时所处的政治、经济、文化环境影响的结果。在当时,农业社会的总体格局没有打破,社会生产力水平还比较低,社会可供分配的资源总量有限。因此,受制于经济发展水平和政府财政能力,政府无力承担太多的管理职能。而且,包括洛克和密尔在内的古典民主理论家在个人、社会、政府三者的关系问题上还比较注

重个人和社会。他们认为,政府是一个“必要的罪恶”,起作用的范围和领域必须受到限制,政府的权力如果超出了保护私有财产的范围,就不可避免的侵犯个人的自由权力。潘恩关于政府和社会的观点很具代表性,他认为:“社会是由我们的欲望所产生的,政府是由我们的邪恶所产生的;前者使我们一体同心,从而积极的增进我们的幸福,后者制止我们的恶行,从而消极的增进我们的幸福。一个是鼓励交往,另一个是制造差别。社会在各种情况下都是受人欢迎的,可是政府呢,即使在其最好的情况下,也不过是一件免不了的祸害;在其最坏的情况下,就成了不可容忍的祸害。”因此,他强烈主张有限政府,生怕政府职能太广、权力太大会导致旧式专制的死灰复燃。早期的美国人在政治文化上,就表现为对一切政府从理论上来说都是抱着怀疑态度的,他们认为,政府管得少些,自由就多些,政府管得多,自由就少了。这种满腹疑虑、小心翼翼的政治心态,促成了古典民主理论家和实践家们在设计政府权能时,均将其社会管理职能限制到最低限度。此外,政府职能扩张需要一个体制前提,当政府内部的管理结构还不能更大幅度的专业化分化时,政府的管理功能不可能一下子扩张太多。当然,即使在这样的政治、经济和思想文化背景下,为了维护政府的合法性和应社会的公共需要,西方政府在基础设施、公共教育和卫生保健等方面,也采取了一些必要的措施。从19世纪开始,欧洲各国随着资本主义经济的迅速发展,诸如失业、贫困、环境、卫生等问题也日益严重,资产阶级政府为了其阶级统治的稳固和社会的稳定,不得不承担越来越多的以增进全民福利为核心内容的社会公共事业,以德国为创始者的福利国家开始出现。

2. 凯恩斯主义时期

“保守型”政府职能模式终结于1929~1933年的经济大萧条。这是西方资本主义世界有史以来最严重的经济危机,它宣告了“自