

## 适应政府职能转变要求 做好新形势下地方外事工作

省外办主任 杨布尔



进一步推动党政机关机构改革,意义重大,势在必行。围绕“双思”会议议题,联系这次机构改革的要求,结合我办工作实际,新形势下要求我们必须进一步转变地方外办职能,切切实实做好地方外事工作,促进江苏经济和社会事业的快速发展。

### 一、转变职能是新形势下地方外事工作的必然要求

改革开放以来,地方外事工作经历了前所未有的蓬勃发展时期,呈现出一些新的特点:一是地方外事工作在中央总体外交战略中的地位日趋重要。多年来,面对新的复杂形势,地方外事工作在维护国家权益、领土完整、周边稳定及边界谈判、勘界和划界等方面做了大量工作,充分体现了地方外事工作作为中央总体外交的重要组成部分的独特作用。与此同时,地方外办充分发挥自身优势,大力发展国际友好城市,积极做好外国地方政府、议会及知名人士的工作,加强交流,增进了解,以民促官,以地方促中央,有力地配合了中央的总体外交。二是地方外事工作在促进地方经济建设和社会事业发展中的作用越来越明显。各地外办为本地区发展战略特别是发展外向型经济积极献计献策,逐步完善全方位对外开放格局。同时,利用外事工作的特点和优势,利用各种机会和多种渠道,特别是重视利用友好城市关系,加强友城间经贸科技教育等多方面的交流与合作,对经济建设的贡献份额越来越大。三是地方外事工作担负的管理职能越来越突出。工作面拓宽了,工作量增大了,外事管理的情况更复杂了。同时,在经济体制的建立和完善过程中,地方外事工作出现了许多新情况新问题,依法行政、依法管理的时代特征更加显现。四是人员素质状况对地方外事工作的制约因素越来越大。目前,经济全球化已成为不可逆转的趋势,跨国公司的影响和作用越来越大,面对新形势,地方外事工作者不仅要懂语言,会接待,善管理,还要不断加强对国际经济全球化的研究,熟悉掌

握有关的国际法规,既了解我应承担的国际义务,又能维护我权益。而目前人员素质与工作任务要求明显不相适应。

二、合理转变政府职能,是精简机构的必然途径  
简人必须简事,否则即使一时“消肿”,还会有故态复萌、重新“臃肿”的可能,因此,转变职能是外办机构改革中要着力解决的首要问题。

(一)转变职能首先必须科学界定外办职能。在市场经济条件下,外办的参谋、协调、管理、服务职能一定要与市场经济体制相适应、相协调,不能再用计划经济的办法来从事外事工作。在这次省级机构改革中,外办的机构改革能否取得成功,关键的问题在于是否坚决转变外办职能。关于地方外办的机构设置,中办有关文件中指出,地方外办是地方政府的职能部门和党委及其外事工作领导小组的工作机构,是本地区重要外事活动的综合归口管理部门。在这次全国地方外事工作会议上,唐家璇外长把外办主要职能概括为:参谋、管理和协调。这就是说,各级外办应该由过去的接待事务型向参谋、管理和协调型转变,逐步建立一个以公共行政为目标的职能合理、结构科学、管理有效、人事优化的外办机构。

(二)职能转变必须着眼于社会主义市场经济体制的建立与完善。我省现有外办机构职能的基本框架是在计划经济体制下逐步形成的,已不能适应形势发展要求。地方外事工作作为政府职能的重要部分,应当围绕经济建设这一中心,不断增加对外交往的经济含量。当然,这也有个服务的方式和方法问题,服务的指导思想也要有所转变,尤其是衡量地方外事的实绩不能仅看促成了多少项目,引来了多少外资,而更应该看外事部门通过国际交往渠道,在多大程度上提升了本地区的国际知名度,塑造了本地区良好的国际形象。因此,外事部门应当用足够的时间和精力,注重进行调查研究,及时发现新情况,解决新问题,进行前瞻性思考,提出措施和办法,为建立社

会主义市场经济体制创造必要的条件。

(三)着力强化管理职能,实现宏观管理与微观事务的剥离。当前,要实现职能转变,就必须把宏观管理与微观事务剥离开来。一是坚持基本审批制度,大力减少事务性审批项目。在外事审批方面,外办在坚持应该由外办职能执行的基本审批制度的基础上,要放开一些事务性审批。二是还权于企业,不搞“越俎代庖”。在经济成份、企业结构多元化的情况下,对企业人员出国不能再按照计划经济下国有企业因公出国的办法审批,否则,就会影响到企业的对外经济活动。随着经济全球化的日益发展,出国劳务市场化势在必行,应由从事出国劳务企业自己去办理出国护照签证,自己去树立信誉,参与市场竞争,在竞争中求得自身发展。三是树立审批就是服务的思想,积极推进审批改革。作为地方外办,离市场和企业很近,了解他们的需求,迫切需要加强对审批工作中新情况、新问题的研究,例如,出国人员的审批,我们已多次向外交部建议改革因公出国审批制度,护照的发放应与国际惯例接轨。今后,外办应把主要精力放在加强外事宏观管理上,通过逐步建立审批责任追究和审批检查监管制度,加强对审批全过程的监控,充分运用经济手段、法律手段和必要的行政手段相结合的方法,加强管理职能,达到提高社会效益、适应社会发展的需要。

(四)积极推进机关服务事务社会化。在这方面,我办开始作了一些探索,把外宾接待工作中的食、住、行及一般参观活动中的陪同、翻译等事务,交由下属的外事服务机构承担。另外,还完善了下属外事翻译中心的运作机制,把一些事务性的翻译任务转移给这个中心,推进其逐步走向市场。转变职能除了把本应市场解决的还给市场、改变管理方式等途径以外,大力发展社会中介组织也是一条重要出路。如我办下属国际交流中心先后拓展了因私签证代理、外商人事委托服务、自费出国留学等中介业务。在保留外事宏观指导、管理、协调职能、让渡执行职能、摆脱事务性工作后,外办的内设机构和人员就可以裁减,代之而起的一些社会性的替代型组织机构,将成为政府社会服务功能的一种补充。一段时间后,当这些中介机构发展成能够担当重任的社会管理组织以后,政府还可将一些社会服务的管理职能转移给它们,使其在行业自律及公众监督下,依法履行职责。

### 三、严格依法行政、依法管理,是实现政府职能的重要手段

依法行政是现代法治国家政府行使权力时所普遍奉行的基本准则。搞好机构改革,也必须沿着依法行政的道路循序渐进,逐步建立起适应社会主义市场经济要求的涉外法规体系。

首先,市场经济体制要求涉外机构依法进行涉

外管理。地方外事工作要更好地贯彻中央外交外事方针政策,更有效地配合国家总体外事外交战略,需要有法可依。近几年来,为积极贯彻中央外事方针政策,加强地方外事管理,我省相继出台了出国来华管理、涉外事件处理、国际友城管理、外国记者管理等一系列实施办法。但是,就目前的现状来说,一方面是地方外事管理的规章还不够健全,另一方面是这些仅有的规章都是“内部版”,既缺乏公开性,又缺乏权威性,给依法行政带来困难。

其次,涉外管理本身也面临着改革。在涉外宏观管理与具体涉外事务剥离的同时,应将管理的视野由微观管理扩大到对全社会涉外事务的宏观管理,而这种管理职能的实现主要应当通过政策调控和法律约束。因此,在当前形势下,迫切需要加强对地方外事工作中面临的新情况、新问题的调研,积极向外交部及中央有关部门提出立法建议,也可以考虑通过地方人大制定一些地方性涉外管理法规施行。与此同时,要通过新闻媒体,广泛宣传涉外法规,使之深入人心。

再次,依法行政,还必须实现外办职能、机构的法定化。无论是现在的机构改革和将来的政府机构发展方向,地方外事工作都必须由一个部门来统管,因而外办机构必须存在。实现了职能机构的法定化,才能进一步实现涉外管理的法制化。加入WTO以后,我们要与国际惯例接轨,进一步加强职能法定化。所以,从现在起就要未雨绸缪,在涉外事务法制化上迈出新步伐。

### 四、深化改革是提高机关效能的动力所在

在进行机构改革、转变职能的过程中,必须自始至终贯穿改革的精神。这次机构改革是历次机构精简中最大的一次。编制名额少了,职能要求高了,建设一支高素质的专业化涉外管理干部队伍势在必行。因此,必须摒弃思维定势的影响,摆脱现有编制、人员及干部配备等人为因素的干扰。要把转变职能与改善干部队伍结构结合起来,合理配置人力资源,通过定编定岗,完善公务员制度,引进竞争激励机制,建立干部能进能出、能上能下、能轮能换的良性流动机制,优化机关工作人员的分布结构、知识结构和年龄结构,提高干部队伍的整体素质,使外办党政机构的设置更趋精干、合理、高效。对于今天的中国改革和社会发展来说,政府管理体制改革的最终落脚点,应是创设新的政府管理体制,即在转变职能的同时,通过体制创新,及时有效地开发政府新的职能领域,建立超越自身模式的,一个完全以社会主义市场经济体制为支撑的高素质、高效率的现代化政府。作为地方外办,要在机构改革中解放思想,转变观念,健全和完善适应机构改革和职能转变要求的地方外事工作运行机制,努力做好新形势下的地方外事工作。