

# 加入 WTO 后西部地方 政府职能创新研究

柴华奇 孙国华 陈王伟 著

陕西省人民出版社

(陕) 新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究/ 柴华奇, 孙国华, 陈王伟著. —西安: 陕西人民出版社, 2004

ISBN 7 - 224 - 07079 - 3

. 加 ... . 柴 ... 孙 ... 陈 ... . 地方政府—行政管理—西北地区—文集 地方政府—行政管理—西南地区—文集 . D625 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 087378 号

---

书 名: 加入 **WTO** 后西部地方政府职能创新研究  
作 者: 柴华奇 孙国华 陈王伟  
出版发行: 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)  
印 刷: 陕西丰源印务有限公司  
开 本: 850mm × 1168mm 32 开 12.175 印张  
字 数: 267 千字  
版 次: 2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷  
印 数: 1 - 1000  
书 号: ISBN 7 - 224 - 07079 - 3 D·1072  
定 价: 20.00 元

---

# 序

中国已经加入 WTO。从适应 WTO 框架中的种种规则的角度来看，改革政府职能和政府管理体制，推动经济和社会的发展，这对于中国的发展既是一个良好的机遇，也是一个严峻的挑战。中国加入 WTO 的第一步就是中国政府加入 WTO，因为 WTO 的新规则带来的冲击首先是针对政府的。这也就意味着：一方面中国将要经历世界经济发展市场化和全球化的大好机遇，另一方面也要面临世界经济新规则的挑战。加入 WTO 后，我们的企业高呼“狼来了”，其实面对最严峻挑战的不仅是企业，而且还有政府。

政府在现代经济增长中发挥着不可替代的作用。政府应该做什么，如何做，这类话题已经越来越受到各个方面的重视，就如《世界银行发展报告》所说的那样：“在世界各地，政府正在成为人们瞩目的中心。”对于中国的改革，中央政府和各级地方政府在一开始就扮演着非常重要的角色。随着经济体制改革的深入，具有中国特色的社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善，如何使政府转变职能，使其在社会经济诸方面所发挥出的作用与经济发展相适应，就成为一个非常重要的问

题。关于政府职能有多种分类方法，通常认为一个国家的政府拥有三个方面的基本职能：政治职能、经济职能和公共管理职能。因而政府的经济职能和公共管理职能就成为经济管理学界的一个研究热点。关于政府的经济职能的转变，正如党的十五大和十六大中所阐述的，要充分尊重市场经济客观规律的基础性作用，同时注重发挥政府宏观调控的间接性作用。关于政府的公共管理职能，有一个弱化行政职能、强化公共管理职能的趋势。

在此类问题的研究中，关于地方政府职能的成果并不多见。而在中国当前的区域经济发展中，地方政府的影响力相当大。地方政府在地方经济的发展中占据重要地位，是地方经济发展和建设的强大推进者。因此，西部地方政府要加快自身的建设和发展，使得自己在加快西部经济发展中发挥更大的作用。地方政府是强化行政区经济的主导力量。西部大开发的提出，吹响了加快西部经济发展的号角，这一战略举措要取得成功，西部经济要腾飞，政府的作用是不可或缺的。尤其西部地区经济发展相对滞后，地方政府的职能和作用计划色彩更浓一些，适应市场经济和国际经济形势变化的能力相对较弱。中国加入 WTO 后，西部经济要发展、西部大开发要取得成效，就要按照市场经济规律办事，确保公平公正的贸易原则真正得以实施，转变政府职能、创新政府职能。因此必须积极推进地方政府职能改革与创新，努力适应 WTO 和西部大开发的要求，为中国的社会经济发展和西部经济腾飞作出应有的贡献。

由柴华奇、孙国华、陈王伟等三位同志撰写的《加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究》一书就在上述方面展开研究。这本书讨论了在西部大开发的背景下和 WTO 的框架中

地方政府进行职能创新的相关内容，研究了新形势下西部地方政府职能的现状、体系、规律等，引入西部地方政府职能转变和创新的新思路和新战略。本书采用理论与实践相结合、比较分析、实证分析和系统分析等方法，结合国内外区域经济发展中的新研究成果和发展经验，针对西部大开发背景和中国入世后西部尤其是西安市的经济发展中地方政府的作用，用现代经济学、公共管理学、发展经济学的前沿理论和方法进行再定位研究，提出了地方政府职能创新的发展思路、战略、内容及相关的建议。


《加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究》一书共九章，可以分为三个部分。第一部分总结了政府职能理论，并结合加入 WTO 的现实和西部大开发深入剖析地方政府所处的现状、所面临的机遇和挑战。第二部分紧密联系西部地区的“区情”和现实，从三个方面探讨了西安市地方政府职能转变和创新的发展思路、内容和政策建议：引入经营城市理念，走制度创新之路；强化和创新区域政府公共管理职能；遵循比较优势和竞争优势，扶持和推动区域优势产业的发展，促进区域内产业集群的形成和发展，科学有效地发展区域主导产业，实施有利于经济腾飞的区域经济发展战略。第三部分是山东省和陕西省财政政策的比较研究，用具体的实例剖析了地方政府在区域经济发展中的重要作用，并提出新颖的政策建议。

总而言之，这是一本有理论、有实践，定性与定理分析结合，并具有新意的著作。对于入世后地方政府职能的改革和发展，以及新形势下区域经济的发展具有一定的贡献和积极意义。但是，针对中国的国情和区情，在政府应该在经济中发挥什么作用，地方政府职能应该如何进一步有效地促进区域的发

加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究

展等问题上，还存在着一些有待进一步完善和深入研究的地方，有待于作出新的理论概括。希望作者和理论界有志于此研究的同仁再接再厉，为促进中国社会和经济发展，为中华民族的繁荣昌盛，贡献自己的智慧和力量。

何炳成谨序  
2004年5月



# 目 录

---

1	绪论	
1.1	研究背景 .....	1
1.2	研究意义 .....	3
2	政府职能的概念和理论 .....	6
2.1	政府职能的概念 .....	6
2.1.1	政府的含义和双重属性 .....	6
2.1.2	政府职能的含义 .....	7
2.1.3	政府职能的特点 .....	9
2.2	政府职能的分类 .....	10
2.2.1	政府职能的类型 .....	10
2.2.2	政府职能的构成 .....	14
2.3	政府职能的历史变迁和改革实践 .....	23
2.3.1	政府职能的历史变迁 .....	23
2.3.2	西方政府职能改革的实践 .....	27
3	政府作用理论 .....	31
3.1	政府作用理论综述 .....	31
3.1.1	政府职能综述 .....	31

## 加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究

3.1.2	政府干预经济的理论总结 .....	36
3.1.3	关于政府作用的讨论 .....	39
3.2	政府作用的理论基础 .....	41
3.2.1	政府与市场——两种不同的制度安排 .....	41
3.2.2	市场失灵：政府作用的理由 .....	43
3.2.3	政府失灵：政府调节的局限性 .....	45
3.3	市场经济体制下的政府 .....	48
4	WTO 视野下的我国地方政府职能 .....	53
4.1	我国地方政府职能的历史变迁 .....	53
4.1.1	计划经济时期的地方政府职能 .....	53
4.1.2	转轨经济时期的地方政府职能 .....	56
4.1.3	新时期的地方政府职能 .....	70
4.2	WTO 框架中的政府 .....	74
4.2.1	WTO 与市场经济 .....	74
4.2.2	WTO 与政府“入世” .....	76
4.3	WTO 给政府带来的机遇和挑战 .....	79
4.3.1	外部机遇 .....	79
4.3.2	政府面临的挑战 .....	82
4.4	加入 WTO 后的地方政府职能的发展趋向 .....	89
4.4.1	政府职能现状 .....	89
4.4.2	政府职能的重新定位 .....	99
4.4.3	政府职能的转变 .....	102
4.4.4	政府职能的创新 .....	105
5	西部地方政府职能的现状分析、比较及其发展趋势 ...	111
5.1	区域经济中的地方政府 .....	111
5.1.1	地方政府的界定 .....	111

5.1.2	中央与地方政府在区域经济中的角色和作用 .....	116
5.1.3	地方政府行为的目标函数分析 .....	123
5.2	西部地方经济与西部政府职能相关分析 .....	126
5.2.1	西部地方经济发展状况 .....	126
5.2.2	西部政府职能的现状分析 .....	129
5.2.3	西部地方经济与地方政府行为的关系分析 ...	132
5.3	东、西部地方政府行为分析与职能比较分析 .....	133
5.3.1	东、西部经济差距分析 .....	133
5.3.2	东、西部地方政府行为与职能比较分析 .....	144
5.3.3	区域经济发展与地方政府作用的关联分析 ...	147
5.4	入世后西部地方政府职能的发展趋势 .....	149
5.4.1	西部地方政府职能的实施环境和背景分析 ...	149
5.4.2	WTO 框架下和西部大开发中地方政府的 职能定位 .....	152
5.4.3	入世后西部地方政府职能发展的战略抉择： 在“转变”的基础上实现“创新” .....	156
6	西部地方政府的职能创新——推行公共管理 .....	167
6.1	公共管理理论 .....	167
6.1.1	公共管理理论概述 .....	167
6.1.2	政府公共管理职能 .....	170
6.2	地方政府的公共管理职能 .....	173
6.2.1	外国地方政府的公共管理职能 .....	173
6.2.2	地方政府公共管理的运作 .....	175
6.3	入世后西部地方政府的公共管理职能 .....	176
6.4	案例分析 .....	183

## 加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究

6.4.1	案例一：政府公共职能——公共安全	183
6.4.2	案例二：“老板上学、政府埋单”	186
7	西部地方政府的职能创新——引入“经营城市”理念和战略	194
7.1	经营城市的理念	194
7.1.1	经营城市的概念、内涵	194
7.1.2	经营城市理念的发展	197
7.1.3	经营城市与区域经济发展的关系	200
7.2	经营城市：WTO 视野下地方政府职能创新的新探索	203
7.2.1	经营城市的本质：地方政府职能的创新	203
7.2.2	政府经营城市的基本内容	208
7.2.3	政府经营城市的合理性和有效性	213
7.2.4	经营城市的实践总结和相关建议	215
7.3	西部地方政府引入“经营城市”理念的相关建议——以西安为例	220
7.3.1	“经营城市”理念要求西安市地方政府进行职能创新	220
7.3.2	西安市地方政府实施“经营城市”的相关建议	223
7.4	实施“经营城市”的持续动力——推动城镇化发展战略	230
7.4.1	城镇化的概念和现状	230
7.4.2	城镇化与城市经济的发展	232
7.4.3	政府在城镇化进程中的作用	234
7.4.3	地方政府推动城镇化战略，持续进行“经营城市”	

实践 .....	236
8 西部地方政府的职能创新——经营城市产业 .....	239
8.1 经营城市优势产业，实施比较优势战略 .....	239
8.1.1 区域产业的选择 .....	239
8.1.2 西安市的资源禀赋情况 .....	240
8.1.3 西安市各产业产值分析 .....	243
8.1.4 西安市工业产业 TCI 分析 .....	248
8.1.5 西安市工业产业 EVA 分析 .....	256
8.1.6 西安市的产业选择 .....	261
8.2 城市产业发展的战略选择 .....	263
8.2.1 资本与城市产业经济发展 .....	263
8.2.2 构建产业链，发挥产业“联系”效应 .....	268
8.2.3 培育城市产业集群，实现产业集聚效应 .....	273
8.3 西安市产业链构建和产业集群培育的实证分析 ...	282
8.3.1 以国防科技业为例 .....	282
8.3.2 以西安市软件业为例 .....	287
9 西部地方政府职能创新的比较研究 .....	295
9.1 政府干预经济的工具 .....	295
9.1.1 政府干预经济的几种主要工具 .....	295
9.1.2 财政政策的基本理论 .....	299
9.2 山东省与陕西省财政政策之比较研究 .....	303
9.2.1 山东与陕西两省的基本概况 .....	303
9.2.2 财政政策、乘数效应与地方经济发展 .....	305
9.2.3 山东与陕西两省固定资产投资和财政支出的 评析 .....	313
9.2.4 山东与陕西两省税收情况的评析 .....	342

加入 WTO 后西部地方政府职能创新研究

9.2.5 山东与陕西两省实际利用外资情况的评析 ...	351
9.3 陕西省经济发展中地方财政的政策建议 .....	351
参考文献 .....	364

## 1.1 研究背景

1999年6月，江泽民总书记首先在西安发出了西部大开发的总动员令，吹响了加快西部经济发展的号角，这是为促使中国经济进一步持续、稳定、快速发展而推出的重大战略性举措。这一举措要取得成功，西部经济要腾飞，政府的作用是不可或缺的。

政府在现代经济增长中发挥着不可替代的作用，近30年来，政府的作用总体上呈加强趋势。世界经济论坛和瑞士国际管理学院在其每年进行的国家竞争力评估中，都将政府作为决定一国经济竞争力的八个基本因素之一。从实际经验的角度观察，政府对经济活动的影响可以说无所不在。例如，政府的宏观经济政策影响到国家的总体经济运行，地方政府的政策和作用与地方经济的发展存在很大的相关性，等等。政府应该做什么，如何做，这类话题已经越来越受到各个方面的重视，就如《世界银行发展报告》中所说的那样：“在世界各地，政府正成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次

思考关于政府的一些基本问题：它的作用应该是什么，它能做什么和不能做什么，以及如何做好这些事情。”<sup>[1]</sup> 对于地方政府而言，在区域经济发展中占据重要地位，是地方经济发展和建设的强大推进者。因此，西部地方政府要加快自身的建设和发展，使得自己在加快西部经济发展中有更大的作为。

2001 年 12 月 11 日中国正式加入 WTO，这是极具深远影响力的事件。从此，政府、企业都将在新的游戏规则中生存、搏击，这对我国经济和社会各方面会产生重大而深远的影响，对于我国传统的计划色彩浓厚的政府管理体制和职能定位更是大的挑战。尤其西部地区经济发展相对滞后，地方政府的思想观念更保守一些，行为方式的计划色彩更浓一些，适应市场经济和国际经济形势的变化的能力相对较弱，甚至有些地区经济发展过程还存在“诸侯经济”、地方保护、地方割据等畸形现象。加入 WTO 后，经济发展进程中就必须消除这些现象，按照市场经济规律办事，确保公平公正的贸易原则真正得以实施。因此西部地区要在 WTO 规则下生存，要切实有效地实施西部大开发战略，就要改变政府职能，创新政府职能。

加入 WTO，标志着中国真正步入经济全球化的轨道，这也意味着中国城市跨入参与全球竞争、分享全球市场和福利之门，还意味着中国城市和地区间业已存在的关于资源、市场的纷争鏖战将变得更加残酷。这些竞争的背后就是城市政府管理方式、机制、职能与效率的竞争。1996 年，联合国伊斯坦布尔世界首脑会议上曾提出：21 世纪是城市的世纪。城市发展的规律也表明：城市是国民经济增长的发动机，是国家和地区发展的领先者。在全球化的网络中，城市就成为全球生产链的重要环节，并作为连通全球的各个节点之一，传递着信息、资

源等发展要素。城市也就成为国家、区域发展的核心和重点。因此在全球化激烈竞争的新时代，城市不仅变得更加重要，而且城市间竞争更加激烈。目前世界各地和地区都在积极致力于培育和提高城市发展水平和城市竞争力，以期在新的世纪对全球实现最有利的战略争夺。根据相关实证分析结果表明，城市化水平是地区差距的主要说明因素，西部经济落后就落后在其城市发展水平的落后。整个西部地区的城市化进程缓慢，加上西部地区城市的现代化水平不高，使得城市在区域中的发展及作用很弱。

在西部大开发的背景下和 WTO 的框架中，西部经济发展进程中地方政府进行职能转变和职能创新是至关重要的。因此，本论文将研究新形势下西部地方政府职能的现状、体系、规律等，引入西部地方政府职能转变和创新的新思路和新战略，以加快西部经济的发展。

### 1.2 研究意义

加入 WTO 之后，中国的企业在不断地高呼“狼来了”，但真正面对严峻挑战的不是企业，首当其冲的还是政府。政府的理念、管理方式、职能行为，尤其是政府的经济职能都将受到严重的挑战。

中国的西部地区，由于地理、区位、国家政策等方面的原因，市场经济不是很发达，经济体制和政府体制中仍带有计划经济的色彩，因此，西部地方政府在入世以后将面临更大的挑战。要应对这一挑战，同时要抓住与挑战并存的机遇，加快西部地方经济的发展，实现西部大开发的战略，西部地方政府不

仅要“转变”自身的职能以适应经济发展的需要，而且要“创新”政府的职能尤其是经济职能，充分发挥地方政府的作用，促进西部经济的腾飞。本文的研究将着眼于西部地方如何进行政府职能的转变和创新，在与中央政府保持高度一致的前提下，在中央政策的优惠范围内，借鉴国内外经济发展的经验，采用最新的区域经济研究成果，在如何充分发挥地方政府作用促进区域经济发展方面，探索出一条全新的途径。

在地方政府职能创新的研究中，本论文引入经营城市的理念，以此作为西部地方政府创新的新战略，具有一定的理论意义和创新价值；并且以西安市为具体的研究对象，探讨西安市地方政府经营城市的具体做法，提出具有针对性和可操作性的政策建议，为西安市委、市政府提出的“中国西部、西安最佳”的战略作出了一定的贡献。

经营城市是区域经济发展中的一个全新的观念，实际上是经济学、企业管理学、社会学的理论观念在城市建设和发展中的综合体现和反映。从经济学角度来讲，经营城市理念体现了市场经济的要求，重视对城市的自然资本、人力资本及其他经济要素的集聚、重组。经营城市尤其是要经营城市的产业，这是一个城市或区域获得发展的根本，如何依据城市或区域的资源优势，发展优势产业，延长和完善产业链，培育产业集群，进而推动区域内经济的整体发展，是经营城市的核心内容。从企业管理学上看，经营城市理念关注经营成本、产品市场，重视市场配置资源的作用。从社会学领域考察，经营城市理念弘扬和尊重人本思想和可持续发展观。新形势下要加快城市发展，提高城市综合实力，就不能走计划经济的老路，特别是经济欠发达地区由于财政基数偏小，财力困难，单纯靠财政投入

来发展城市更行不通。实施经营城市理念和战略的重要意义就在于，它使城市建设从根本上冲破了计划经济体制和观念的束缚，使城市建设和发展从行政指令性的管理模式转到以法律、法规为基础的适应市场经济要求的经营管理手段上来；经营城市的发展思路 and 战略也使得政府要转变职能，进行相应的职能创新；而西部欠发达地区要进一步发展，就要推进城市化，发挥城市的作用，也就要求城市地方政府进行城市创新，探索经营城市的道路。

注释：

[1] 世界银行：《世界发展报告：变革世界中的政府》，中国财政经济出版社 1997 年版，第 1 页。