

为一章 西部地区地方政府的 作为与不作为

用市场经济的观点审视西部地区地方政府职能，既有沿袭计划经济体制中政府职能的“越位”，又有与市场经济中政府应扮演角色不相称的政府职能的“缺位”，还有因市场经济中市场组织（如中介机构等）不健全完善而造成的政府职能的“错位”。因此，在市场经济条件下的西部大开发战略中，研究地方政府应该做什么，不应该做什么显得尤为重要，而中央政府与地方政府的事权划分，就成为界定地方政府职能的前提条件。本章旨在明了在西部大开发战略中，中央政府与地方政府职能如何定位，地方政府在哪些领域应积极作为，在哪些领域不应作为。

第一节 中央政府与地方政府

当一个社会的成员越来越多，公共事务越来越复杂，靠单一政府难以有效地处理全部公共事务时，就需要构建一个由多级政府组成的政府有机体，以便有效地促进社会经济的发展和提高全体社会成员的福利水平。政府级次的多少视各国具体情

况而定，并没有固定的模式。我国实行的是中央、省、市（地区）、县和乡五级次的政府体制。据 1999 年统计，我国现有省级政府（包括自治区和直辖市）31 个（不包括香港、澳门两个特别行政区和台湾省），其中包括 22 个省，5 个自治区，4 个直辖市；市（地区）级的政府 331 个，其中包括 95 个地区和 236 个地级市；县级政府 2109 个，其中有 427 个县级市；乡镇政府 44741 个。本书所研究的地方政府指省级政府，而不含市（地区）、县、乡级政府。

一、中央政府与地方政府的事权、财权划分及博弈

中央政府和地方政府的关系是古今中外占据国家政治经济生活的核心问题。中央与地方政府的关系也就是集权和分权的问题。集权和分权，是中央与地方关系中互为依存、共生的问题。首先，集权是任何国家都必不可少的。无论是中央集权基础上的单一制，还是地方分权基础上的联邦制，中央集权是共同的，集权是中央与地方关系的主流和基本特征，只有中央集权的基础不同、形式不同、程度不同，没有中央是否集权之说。但集权过度，就会阻碍社会经济的发展，这已为我国长期的计划经济实践所证明。因为权力过于集中在中央政府，束缚了地方政府发展地区经济的主动性，抑制了地方政府致力于地方经济建设和其他社会公益事业的积极性，且在行政上易产生政府官员的官僚主义工作方式，影响政府工作效率。其次，分权又是必要的。因为分权侧重于不同级次政府之间的职能结构和权力划分，使各级政府职责分明、权责清楚、相互制衡，从而既增强了地方政府的工作责任，利于地区间的竞争和效率，又约束和防止了中央高度集权。当然，分权过度对整个社会经济的发展是不利的，它可能形成诸侯割据的局面，引起战争和破坏社会经济，如我国古代的诸侯国制度。因此，科学的集权

与分权，使集权与分权适时、适度，才能充分发挥中央、地方两个积极性，促进社会主义市场经济健康发展。

改革开放以来，我国逐渐从计划经济走向社会主义市场经济，中央——地方关系随之从高度集权走向分权治理。分权的主要内容是将原来由中央政府掌握的部分事权和财权下放到地方政府。分权并不仅仅意味着权力的下移，重要的是构建高效率的权力结构。在这个结构下，中央政府和地方政府相互依存，相互制衡，以提高两级政府的工作效率。因此，分权与集权必须因此时此地、彼时彼地的具体情况而调整，它是一个不断寻求平衡与效率的过程。就西部大开发而言，应当明确和用制度来约束中央政府的事权范围以履行其职责，地方政府的事权范围应履行其职责，以避免事权不清、管理权限不明确、管理权限变动不定而引发的诸多矛盾，从而实现西部大开发的战略目标，这正是本研究的目的所在。

从经济学上讲，事权的划分取决于由哪级政府来办理更有效率，即根据中央和地方政府功能的相对优势原则对政府职能进行分工。因为在现实生活中事权本身没有印上标签，标明这是中央政府的职责与事权，那是地方政府的职责与事权。

如何明了中央政府与地方政府的事权，我们的思路是：根据社会公共产品的特征和层次性或受益范围来合理界定二者之间不同的事权。公共产品，如国防、公共基础设施、环境保护，是为全体社会成员生产的。它与私人产品不一样，具有供给上的非排他性和消费上的非竞争性。虽然现代产权理论认为公共产品也可以由产权明晰的私人企业来生产，但为防止因私人企业“搭便车”的行为，导致全社会公共产品短缺，不能满足社会日益增长的公共需求，政府应该成为多数公共产品的主要提供者。而公共产品内部，按其受益范围或效用溢出的程度可细分为全国性公共产品、准全国性公共产品和地方性公共产品三个层次。

全国性公共产品指那些可供全国公民同等消费且共同享用的产品，其特征有二：一是无论国土面积大小，其受益范围均被限定在整个国家领域内的全体公民。二是无论其内容如何，其受益在整个国家领域内均匀分布，如铁路、航线。

准全国性公共产品指那些能够满足消费上的公共性（非竞争性），但又不能满足消费上的同等性的产品。这里的“不同等”指公共产品在不同地域、不同行政辖区的居民的消费机会是不均等的。如由中央从全国利益和长远利益考虑，出资兴建的跨区域设施（西气东送、南水北调），对大江大河的整治（如三峡水利工程）以及重点区域的环境保护等。

地方性公共产品指在地方层次上被消费者共同且平等地消费的产品，其特征有二：一是受益范围被限定在特定区域或本行政辖区之内的公民，且分布得相当均匀。二是其效用的外溢性在全国范围内被内部化了，地方性公共产品的外溢性因全国各行政辖区之间的经济文化联系、人口流动等因素影响而不可避免地被内部化。这往往需要中央政府加以协调，如建立费用分担机制，即有些公共品由某级地方政府来负责提供，但所需经费则由多级政府按一定标准分担。

表 1-1 中央政府和地方政府的事权划分

事权归属	事权内容	原因
中央政府	国防、外交、国际贸易、金融货币政策、管制地区间贸易	全国性公共产品或服务
中央、地方政府	对个人的福利补贴、失业保险、全国性交通	收入再分配、地区性服务、全国性服务、外部效应
地方政府	地区性交通、卫生、公民住宅、城市供排水、警察、消防、公园、娱乐设施	地区性公共产品或服务
地方、中央政府	环境保护,对工业、农业、科研的支持,教育	地区性服务、外部效应

说明：1. “中央、地方政府”表明中央政府承担的职责多，地方政府承担的职责少。
2. “地方、中央政府”表明地方政府承担的职责多，中央政府承担的职责少

我们在对公共产品进行层次性划分后，就可以合理界定中央与地方政府的事权，即地方性公共产品主要由地方政府负责提供，全国性公共产品主要由中央政府负责提供，具体内容见表 1-1。当然，中央与地方政府的事权划分不会如此简单，也不是绝对的，因为公共产品的层次性划分本身是一件极其复杂的事情，现实生活中公共产品的受益范围也往往相互交叉。

中央与地方政府不同的事权，决定了中央与地方政府的职能不同。中央政府不能包办应由地方政府干的事务，而地方政府不能越位代劳中央政府的事务。因此，中央政府要从地方政府的事务领域中退出。相应地，地方政府也应退出中央政府的事务领域。

在区分中央与地方政府的事权时，还要处理好两级政府在宏观经济调控中的关系。首先明确中央在社会经济生活中的宏观调控职能，尤其是国家金融调控、货币政策制定、重大项目投资决策及全国投资规模控制。其次由中央政府统一制定法律法规来规范社会经济行为，地方政府必须依法实施社会经济管理。为此，一方面要加强中央政府的宏观调控能力，健全中央对地方的有效控制和监督系统功能；另一方面要赋予地方政府相应的经济调节自主权，有限投资自主权等。从西部大开发中地方政府横向融通资金权限不足带来的诸多矛盾看，应适当放宽地方的融资权限或开拓地方政策性融资渠道，如允许地方政府组建城市合作银行和农村合作银行并让地方政府参股，成立地方政策性银行；同时，改革投资项目审批制度，对不涉及全国整体布局和不需国家平衡生产建设条件的，可由地方自行决策审批。当然，这需要全国统一大市场的信息对称做保障，以避免相邻地区间的重复建设，在相对狭窄的区域市场里残酷竞争，有限的社会资源得不到有效配置。

在市场经济条件下，政府事权与政府财权相对应，完善的财政收支体制是保证政府职能顺利履行的关键。中央政府与地方政府的“事权”划定后就可由“事权”的相对大小、重要程度确定“财权”的划分。虽然“财权”保障了“事权”，但“事权”和“财权”并非一一对应，各级政府还需要建立一整套财政税收体制相互协调或转移支付制度，以及其他相配套的政策措施才能做到两者的相对平衡。

与中央政府和地方政府事权相适应 我国在 1994 年对中央与地方两级实行了分税制改革，由中央税、地方税和中央与地方的共享税三部分组成(见表 1-2)，以保证政府职能的顺利履行。

表 1-2 我国中央税、地方税和共享税的划分

类别	收入范围
中央政府收入	关税,海关代征增值税,消费税,中央企业所得税,外地银行,外资银行和非银行金融企业所得税,铁道部、各银行总行、各保险公司集中缴纳的营业税、所得税、城市维护建设税,对储蓄存款利息征收的个人所得税。
地方政府收入	营业税、城市维护建设税、个人所得税(不包括列入中央收入部分);地方企业所得税(不含地方银行、外资银行和非银行金融企业缴纳的部分);城镇土地使用税、耕地占用税、土地增值税、房产税、城市房地产税、车船使用税、车船使用牌照税、印花税、契税、屠宰税、筵席税;农业税及地方附加、牧业税及其附加、遗产税(未开征)。
共享收入	增值税(中央政府 75%,地方政府 25%)、资源税(海洋石油企业缴纳的部分归中央政府)、证券交易税。

资料来源 金人庆主编:《领导干部税收知识读本》,116 页 北京 中国财政经济出版社 2000。

与地方事权相适应的地方政府收入来源包括：(1)地方税收收入，由中央政府授权归地方政府拥有的与其事权相适应的税收收入。(2)非税收入，主要是各种规费收入、财产收入和基金收入。(3)地方政府从共享税中分享的收入，以及中央政府财政

转移支付收入。(4)地方政府公债收入。这四项地方财政收入从项目上看，无论是税还是费，都建立在法律基础上，先立法，后征收，而对其管理更有明确规定：凡政府收入统一纳入政府财政预算，由财税部门统一管理，置于人民代表大会和公民的监督之下，使这四项收入与地方政府履行职能的财政支出紧密相联。行政事业经费支出和科教医药卫生支出作为地方政府经常性项目支出，通常由税收收入、规费收入和转移支付来支撑，而对地方公共工程支出和经济建设支出等资本性支出主要由地方发债收入作为资金来源。不同收入来源和不同支出项目期限、性质的大体匹配，保证了地方政府职能的顺利履行。

在传统的中央集权体制下，地方政府只是行政等级制中的一级组织，既没有独立的经济利益，也没有相应可供控制的社会经济资源，故而只能被动接受和执行中央政府的指令性计划，也就不存在中央与地方的对策博弈。而市场化改革打破了这种上下级的平衡关系，显著的事实是：放权让利改革和“分灶吃饭”的财政体制改革，使地方政府承担了推动地方经济发展的重任，其掌握的经济决策权和可支配的资源得到相应拓展。这种事权、财权的分工以承认地方利益为前提，使中央与地方在法律上更接近于对等的契约主体，而非单纯的上下级关系。中央政府与地方政府的利益偏好不再是“铁板一块”，而带有很强的此消彼长关系。

渐进性改革并未将中央对国有经济的控制权和剩余索取权直接分配给企业，而是逐步转化为地方控制，这使地方政府不仅获得区域内国民经济的剩余分享权和控制权，而且其区域调控权限和微观管制职能在一定程度上得到强化。转轨时期中央——地方关系中，地方政府尽管没有合法的市场主体地位，却在相当程度上从传统的行政隶属关系中摆脱出来，成为事实上的经济主体，并且相对于以社会经济福利最大化为己任的中央

政府而言，地方政府有可能创新利益，符合经济人的行为假设，具备了与中央政府讨价还价的能力，进而成为独立的经济博弈主体。

地方对中央的博弈行为表现在：(1)利益关系。要求中央更多照顾地方的利益，如地方希望财政上缴少一点，财政下拨多一点。(2)权力关系与政策关系。地方要求中央多放权，既争取政策上的多种优惠，又争取更多的制定政策的权力。(3)投资关系。地方要求中央在本地区范围内多安排项目，以大力支持地方经济发展。博弈行为的表现形式多种多样，除每年一次制定财政预算时激烈的讨价还价外，还有“只要政策，不要投资”和报批“建设开发区”等等。中央对地方的博弈行为，表现在利益和权力取和给的关系上，如指定经济发展目标任务，给以政策自主权等。

当然，这种博弈行为是双向的、反复的，一往一来，循环往复。在博弈过程中，地方对中央的宏观调控会产生某些负面效应，但通过博弈可能暴露矛盾，进而解决矛盾，达到最佳或欠佳的协调统一。经过多年改革，多年博弈，中央和地方的关系逐步调整，逐步优化，基本上趋于稳定。因此，博弈的结局不是谁胜谁负，谁强谁弱，而是“双赢”，各得其所。

中央和地方的博弈行为始终存在，它们之间在一定时期可能得以协调，但随着客观事物的发展变化，旧的矛盾解决了，新的矛盾又将出现。

中央和地方事权、财权的界定，因二者的目标偏好和行为取向存在差异，将导致双方在地方财政上缴比例、地区投资项目和产业布局、跨地区的企业兼并重组、地方经济增长规划等多个领域展开利益博弈。博弈行为是一种磨合过程，有助于促进中央与地方政府经济行为的市场合约化。也就是说，每一次博弈，都促进了中央——地方政府经济行为的市场化。

二、中央政府与地方政府在西部大开发中的定位问题

自西部大开发战略实施操作两年多来，在政府模式的选择上，多数人主张加大对政府对市场的干预力度，持“政府主导型”模式观点。其基本理论依据是：欠发达地区在发展上为尽快打破贫困的恶性循环和面临巨大的赶超战略压力，在体制上处于市场发育不足和残缺市场的状态下，因市场机制会导致区域发展两极分化的“马太效应”，故初期开发不能完全交给市场。政府要加大对经济全面和强有力的干预，并要求选择“大政府、强政府、小社会和小市场”的政府替代市场，选择“政府主导型”模式。它以东南亚和南美国家经济起飞时期的军政府为案例支持，理论界中的国家干预学派多持此观点。

但是，我国的西部大开发以加入 WTO 为宏观背景。众所周知，WTO 的基本原则和框架是体制市场化、贸易自由化，强调更多地引入市场机制，鼓励市场竞争，弱化政府对市场的干预。其深层的经济理论依据是：在市场经济中，无论发达国家还是发展中国家，也无论开发落后地区初期是否面临赶超压力，市场法则是共同的，市场机制是对资源配置和再配置中的基础性调节手段，并且要将政府对市场和企业干预以及行政管制限制在绝对必要的范围内，其主要职能是致力于市场功能的培养。因此，市场体制下要求“小政府、弱政府、大社会和大市场”，开发初期宜选择“市场主导型”政府模式，即政府履行市场体制下政府的一般职能。

那么，政府究竟应该强化还是弱化对市场的干预？政府如何“定位”，这一重大选择在西部大开发战略实施两年多来尚未解决，成为当前政府行为的“两难选择”，而随着西部大开发进程的加快，又现实地逼迫着政府尽快做出选择。

中央政府：不论国内外，也不论计划经济还是市场经济条

件下，对欠发达地区的初期开发，实现区域均衡发展是中央政府义不容辞的责任，因为市场机制无法消除区域间的悬殊差距，所以要以中央政府干预为主导。正如某些学者指出的，无论欠发达地区经济增长初期是发动功能，还是减压功能，都要求政府替代市场。严格讲，西部大开发不是区域发展战略，而是国家发展战略，是国家 21 世纪总体战略的重要组成部分，中央政府是西部大开发的主导者，是直接的发动者和组织者。正因为西部广大地区市场的不完全及缺损，中央政府对西部大开发负有不可推卸的职责，其核心是对西部的全面扶持和倾斜。因此，中央政府对西部要有宏观政策指导，制订向西部倾斜的各种优惠政策。如果没有国家政策的支持，西部大开发就无法启动。因此，“政府主导型”模式观点在中央政府层次的职能中是正确的，中央政府对欠发达地区的开发应该是“大政府、强政府、小市场”模式。在 WTO 框架内，发展中国家的中央政府对幼稚产业和落后地区开发初期的适度倾斜与保护是允许的。在西部大开发中，中央政府向西部地区倾斜的区域差别政策以促进欠发达地区扩大对外开放，加速市场化改革和经济发展为目标，并不构成对外倾销和非关税壁垒等后果，符合 WTO 的基本原则和宗旨。需要强调的是，中央政府主导型模式不是一成不变的，随着西部市场的发育和逐渐完善，市场规则的建立，中央政府替代市场的模式也将逐步弱化，更多地让位于市场机制，中央政府最终只能作为市场经济的宏观调控者发挥作用。在操作中表现为“优惠政策”的逐渐冲减和取消，最终形成全国统一大市场，这一趋势正如我国东部“经济特区”改革开放 20 年所经历的过程一样。

地方政府：对西部广义生产要素的分析表明，西部最稀缺的要素是市场制度供给，是要素市场体系的完善（这是与东部的根本区别）。众所周知，西部大开发的关键是加快西部地区

市场化的进程。而市场的主角是企业，能否形成大批高效益的现代化企业，便成为西部大开发能否成功的关键。因此，西部地区政府的主要功能是培育适应企业发展的市场，迅速建立健全市场机制，制订市场经济秩序，并对违规者进行处罚，优化社会经济软环境，提供地方性的生态环境和基础设施等公共产品和准公共产品。地方政府的职能即使在大开发初期，也必须尽可能地减少对市场和企业的干预和管制，地方政府的角色是仲裁者而不是当事人。“市场主导型”政府模式的观点在地方政府层次的职能中仍是正确的。地方政府应履行市场体制下政府的一般功能，地方政府应该是“小政府、大社会、大市场”模式，要求有一个高效而廉洁的政府。这一点成为加入 WTO 后市场体制下对西部地方政府的最大挑战，也是西部地方政府改革的一个基本点。这里要指出的是，地方政府职能的转变是经济体制由计划转向市场的内在要求，只因“人世”而显得更加紧迫了。

由于理论上未对政府模式进行结构性分析，长期在欠发达地区开发初期对中央政府和地方政府职能定位不清，甚至“错位”，以至于在西部大开发的实际操作中容易出现两种偏差：第一，对中央政府而言，不能因为强调体制市场化的开发背景，就将自己在欠发达地区开发初期应当承担的职责抛给市场。中央政府在主要培育西部自身造血功能的同时，还必须适当输血。中央政府如果不主动出面保护欠发达地区的利益，促进其发展，那么地方政府就会自我保护、分割和垄断市场，地方保护主义就会盛行，形成诸侯经济，破坏市场规则。国际经验表明，即使在发达市场经济国家，中央政府对欠发达地区开发在一定程度上的干预和扶持都是必要的。因此，中央政府需要注意的是如何防止“缺位”。第二，对地方政府而言，由于理论上长期受“政府主导型”模式的误导，导致一些地方政府

在利益驱动下，对市场和企业进行过度干预和行政管制，千方百计地设租和寻租，破坏社会经济环境，扰乱市场经济秩序，使市场体系迟迟发育不起来，这也是自西部大开发实施两年来软环境的优化至今不理想的认识根源之一。因此，地方政府当前需要防止的主要是“越位”。

在西部大开发中，在空间上选择中央政府主导型与地方政府市场主导型相结合的政府模式，已被国内外大量实践经验所证实。这里仅以我国经济由计划向市场转轨初期东南沿海开发中的“特区经济”模式为例。我国东南沿海经济特区的开发，我国政府并没有放任市场力量去左右特区经济，而是中央政府对特区加大干预力度，除了中央加大资金等生产要素的投入外，各种政策大幅度地向特区倾斜，政策优惠力度是很大的，即国家给予经济特区特殊的体制和政策，是典型的中央政府主导型。没有中央政府对特区的倾斜支持，就没有特区今天的辉煌。但是，在特区政府的建设上，由于特区内部主要依靠市场机制运作，特区政府的职能主要被定位在市场机制下的政府基本功能上，主要指培育市场体系而不是利用行政力量全面干预市场，基于此，特区政府模式被高度概括为“小政府、大社会”。我国改革开放以来，特区经济之所以成功，震动国内外，重要原因之一是实行中央政府主导型与地方政府市场主导型有机结合模式的结果，它对西部大开发政府模式的选择具有极强的示范效应。

第二节 西部地区地方政府作为的领域

地方政府是地方公共权力的主体，是行使地方公共权力的代表。而地方公共权力的意义在于：（1）它能够对区域内的公共

资源作出权威性分配，同时也能够对区域公共事务作出权威性决定。简言之，作为地方的公共权力，它掌握了地方公共资源的控制权。而且，地方的公共资源，在某种程度上也由这个公共权力来决定。任何一个地方政府都具有对所辖区域公共资源的支配和控制权，尽管公共权力所能支配和控制的地方公共资源在规模上有大小，在数量上有多少之分。（2）地方政府作为一种公共权力机构，它自身的生存既通过国家（中央政府）的财政拨款，又通过地方税收来解决，也就是政府的维持经费来源于中央政府拨款和地方税收。因此，地方政府作为地方公共权力的代表，不仅自己不直接进行物质资料的生产，而且还要通过捐税来获取自身的维持经费。这种情况表明，政府职能或者说政府对于地方社会经济管理情况对地方财富的增长与否具有重要的影响作用。同时，政府的规模及消费水准等决定了维持政府运转的经费情况，也与地方财富的多寡有关。

一、行政领域

从行政管理学的角度讲，地方政府是整个国家机构体系中的重要组成部分。地方政府作为中央政府的下属机构，有责任保证中央政府各项社会经济发展目标的实施，中央政府的各项政策措施在地方得以顺利实施，以及国家宏观战略目标在地方的圆满实现。当然，地方政府不是中央政府指令的简单执行者。作为地方性的国家政权机构，它在维护国家政权机构稳定的同时，还担负着所辖区域内社会经济发展的重要职责，因而地方政府必然通过制定以扩张性为特征的地方发展计划，把中央政府的政策、方针具体化，在实现中央政府目标的同时，促进地方社会经济的发展。

我国地方政府在行政管理领域的作为，是地方政府依据宪法和法律，在执政党的领导下，通过地方政府机构工作人员对

地区性政治、经济、文化和社会事务依法进行管理的行为。与中央政府行政管理领域相比，地方政府行政具有从属性和区域性的特点，也就是地方政府行政从属于中央政府，地方政府不能超越所辖区域行政。

随着社会经济的发展以及科学技术的广泛应用，政府行政在理论上不仅仅是单纯的管制行政，而是为社会和公众提供服务的行政。因此，在西部大开发中，西部地方政府对辖区社会的行政管理作为就是对辖区社会提供行政服务，包括为国家服务、为公民服务、为社会服务。

为国家服务指在实现国家职能的同时，实施国家西部大开发战略。而西部地区社会的安全与稳定是西部大开发的前提条件，没有安全与稳定的社会状态，就不可能实现西部大开发战略。萨缪尔森认为，安全与稳定是一种公共品，它具有供给与消费的同时性及非排他性，这种既符合经济效率价值，又满足社会公共原则的物品，市场机制无法提供，政府则成为理想的供给者。如是，西部地方政府则成为西部地区社会安全与稳定公共品的供给者。西部地方政府要为社会提供安全与稳定的公共品，必然要建立强大的司法和治安力量，因为司法和治安是政府为社会提供公共品的组成部分，也是西部地方政府行政的法律工具，从而使西部大开发战略的实施过程处于良好的法治环境中。

为公民服务指政府利用公正性、经济成本低的特点，兼顾各社会主体，最大限度地追求自身利益和自由，担当“社会仲裁人”的角色。契约理论认为，地方政府的合法性是建立在地区内公民与政府，公民之间的政治契约基础上的，政府的一切权力来自于公民之间的契约或公民与政府之间的权能委托，政府应保护地区内全体公民的公共利益，维护和平的社会秩序，否则，公民有权收回委托之权能，选举出新的政府。众所周

知，政府机构本身并不直接创造社会财富，它们的运转和活动靠公民缴纳的赋税支撑，政府机构人员靠纳税人供养，公民是政府公务员的“衣食父母”。因此，为公民服务，反映公民的意愿，为公民的利益尽心工作，就是地方政府行政管理的应有之义，应有之举。

为社会服务指西部地方政府为市场、为企业、为社会各类中介组织机构服务。为社会服务是由政府与社会关系决定的，社会是政府的载体，没有社会，就不可能存在政府。西部大开发中，如果地方政府不对社会服务，任其自由发展，就可能阻碍西部大开发战略的实施，或走弯路，地方政府对社会的治理能力也受到挑战。因此，地方政府必须对社会服务。政府与社会的关系表现为政府与市场、政府与企业、政府与社会各类中介机构等。政府为市场服务，表现为培育市场体系，制定市场运行规则，维护市场秩序等；政府为企业服务，表现为提供市场信息，指导企业调整产业、产品结构等；政府为社会各类中介机构服务，表现为提供政策咨询，建立法律法规，提供信息指导等。政府为社会服务，还表现在社会保障服务，生态环境保护，科学化教育，劳动就业培训等诸多方面。

地方政府为所辖区域公民提供安全和稳定的公共品，就是维护良好的地方社会秩序。而政府为所辖区域内提供的行政服务，其本质是建立良好的社会秩序状态。因此，提供安全、稳定的公共品与行政服务在本质上是相同的，即都服务于社会，它们之间互为前提，互相促进。一个地区没有安全和稳定的社会状态，政府就不能提供行政服务。因为在没有秩序的社会状态下，行政服务的对象不确定，而且政府本身的地位也不能巩固。另一方面，政府提供行政服务就是间接或直接地为公民提供安全和稳定的公共品。如果没有优质、高效的行政服务，地方经济得不到发展，政府则不能满足社会发展的需求。所以，

地方政府在行政管理领域的行为必定是两个方面的，一是提供优质、安全、稳定的公共品；二是提供优质高效的行政服务。

二、经济领域

地方政府在经济管理领域内的作为大致从宏观和微观两个层面实现。计划体制下，政府采取对宏观、微观所有领域进行干预和管理的模式；而市场体制下则转化为对宏观经济的干预和管理。与此相应的管理方式表现为：政府由过去对经济的直接干预转化为直接干预和间接干预相结合，并以间接干预为主要管理方式。由于地方经济是介于国家经济和企业经济之间的中观经济，是指一个地区内各经济部门、经济地区和经济组织之间的经济关系和经济行为，是多种要素综合作用的结果，对于我国这样一个发展中大国而言，地方经济的持续稳定增长，是整个国民经济发展的基础。因此，地方政府在经济领域内的作为就显得尤为重要。

就宏观层面看，地方政府的作为包括两个方面，一是保持地方经济总量和结构平衡；二是建立和维护地方市场规则和秩序。

地方政府如何保持地方经济总量和结构平衡呢？我们认为应从如下方面积极作为：(1)保持地方总供求的动态平衡。市场调节只是局部调节，不能解决总供求的失衡问题。只有地方政府才具有高于市场层面的总量协调能力。(2)制订地方经济发展的长期战略及中长期规划。市场调节只是事后调节，难以预测社会经济长期发展的动向，并确定发展途径和重点。而地方政府作为地方公众利益的代表，在地方社会经济的发展方向上具有引领作用，制订出有关政策取向以引导地方社会经济发展。(3)制订地方产业政策和技术政策。尽管竞争性市场能够推动技术进步，使高新技术产业化，从而完成产业结构的合理配置，并

实现产业发展的升级换代，但这需要较长的时间，在某些时期还表现出一定的滞后性。因此，政府应当在充分尊重市场的原则下，制订与之尽可能协调一致的政策来引导产业结构和技术结构的升级和优化。(4)调节收入分配和再分配。一般来说，市场机制不能保证社会成员的收入分配能够维持在社会可接受的程度之内。对此，只能由政府进行计划调控，实现力所能及的社会保障政策等来协调地区内不同行业、不同城市以及个人之间的收入差距，以减少社会矛盾，推动经济发展。

地方政府在建立和维护市场规则秩序方面的作为内容包括：(1)健全市场经济主体“自愿交易”的统一、开放的市场体系。地方政府应打破陈旧的“条条”、“块块”的分割局面，把地方市场融入全国统一市场中，建立包括资金、劳动力、技术、信息、房地产等的市场体系。(2)制订和维护市场秩序的一般规则。即制订公共政策及法律法规，构造市场主体公平竞争、公正交易的政策和法律环境，以保障市场的公开、公平和有序竞争。因为，市场规则是公共物品，人们不可能自愿与他人合作供给之。所以，如果政府不提供市场规则，一些市场经济主体就可能发展有违市场经济规律的市场规则，从而扰乱市场秩序，增大“交易成本”，对市场经济造成破坏。

地方政府在经济管理领域内的作为方式包括：(1)法律。地方政府是地方公共利益的代表，可以凌驾于经济行为主体的地位，可以代表地区社会整体的利益，根据国家法律和辖区的经济发展情况制订法律、法规来规范、约束经济活动者（主要是个人及企业法人）的经济行为。(2)指导性计划。政府在市场经济条件下制订的计划不应是指令性计划，而是指导性计划；不应借助于行政权力强制实现这些计划，而只能通过经济手段引导市场去遵循计划，从而调节经济活动主体的经济行为。(3)财政政策。财政政策可以调节地区、行业的收入分配关系，从而调