

西部大开发中 地方政府职能研究

袁文平 陈健生 张友树 刘峰 编著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

XIBU DAKAIFAZHONG

DIFANG ZHENGFU ZHINENG YANJIU

西南财经大学“211工程”重点招标课题

西部大开发中 地方政府职能研究

袁文平 陈健生 张友树 刘峰 编著



西南财经大学出版社
Southwestern University of Finance & Economics Press

XIBU DAKAIFAZHONG

DIFANG ZHENGFU ZHINENG YANJIU

图书在版编目(CIP)数据

西部大开发中地方政府职能研究/袁文平等编著. —成都:西南财经大学出版社, 2004. 1

ISBN 7-81088-150-7

I. 西... II. 袁... III. 地方政府—行政管理—研究—中国 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 085104 号

西部大开发中地方政府职能研究

袁文平 陈健生 张友树 刘峰 编著

责任编辑:林平

封面设计:经纬文化

出版发行:	西南财经大学出版社(四川省成都市光华村街 55 号)
网 址:	http://www.xcpress.com/
电子邮件:	xcpress@mail.sc.cninfo.net
邮政编码:	610074
电 话:	028-87353785 87352368
印 刷:	成都市金牛区白马印刷厂
开 本:	890mm×1240mm 1/32
印 张:	10.5
字 数:	250 千字
版 次:	2004 年 1 月第 1 版
印 次:	2004 年 1 月第 1 次印刷
书 号:	ISBN 7-81088-150-7/F·132
定 价:	22.00 元

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

前 言

在经济文化相对落后的发展中社会主义大国，在不均衡的市场经济环境下推进欠发达地区的经济发展，没有政府的主导、参与和调节是难以想象的；若只有中央政府一个主体，没有地方政府这个主体的参与，这种推进也是难以完成的。西部大开发是一个艰巨而漫长的系统工程，地方政府作为这个系统工程的监理者，一方面通过为西部地区提供公共产品，保护生态环境成为西部大开发的参与者；另一方面通过为西部企业创造公平竞争的外部市场环境，成为西部大开发的调控者。因此，在西部大开发中，以强有力的地方政府作为主导力量是顺利完成这一战略的重要保障。这是本书研究的意义所在。

长期计划经济体制下地方政府的职能不清。过去的理论研究多集中于中央政府的职能界定，缺乏对地方政府的职能界定与行为规范，地方政府长期以来只是中央政府的政策执行者，自身缺乏独立调控和管理经济的职能。虽然改革开放以来，管理体制改革中的行政性分权以及经济体制改革中的分税制等多项改革给予地方政府较大的管理自主权，但这种安排存在很大的不稳定性。多次的放权与收权，表明在中央与地方的职能划分上，理论指导明显缺失，本课题正是要弥补这一研究领域之

不足。本课题旨在通过对中央与地方政府的关系研究以及地方政府职能的界定,真正为西部大开发战略的实施提供理论指导,使地方政府明确应该做什么,不能做什么。

在西部大开发和加入 WTO 两大机遇中,地方政府的职能定位与角色转换,应通过地方政府自身的制度建设来提高地方政府的施政效率,以达到西部地区资源的最优配置。地方政府既要推动企业制度创新,又要完成自身的制度创新,这种既是改革者又是被改革者的双重角色,使地方政府陷入利益调整的两难境地。这一处境决定了地方政府必然要以牺牲自身利益为代价,来推动企业制度的创新。对此,地方政府是难以做到,但又是不得不做的。

本书是在西南财经大学“211工程”课题基础上集体研究的成果。袁文平教授对本书的选题、整体构思和最后审定做了大量的指导性工作,张友树、陈健生、刘峰参与了课题的研究和本书的撰写。具体分工如下:第1、2、3章,由张友树撰写;第4、5、6、7、8章,由陈健生撰写;第9、10章,由刘峰撰写。各章的主要观点、内容分述如下:

第一章:用市场经济的观点审视西部地方政府职能,既有沿袭计划经济体制中的政府职能“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“缺位”,还有与市场经济中市场组织(如中介机构等)不健全而造成的政府职能“错位”。因此,我们运用集权与分权、公共产品理论对中央政府与地方政府的事权、财权划分,以及中央政府与地方政府利益关系的调整及博弈进行了科学分析,提出了地方政府应作为的领域是行政领域、经济领域、政府自身管理领域;地方政府不应作为的领域是私人领域、微观经济领域、产权界定明晰领域,以及中央政府作为的领域。这为明确界定西部地方政府的职能奠定了理论基础,为西部地方政府的职能定位提出了科学

依据，指出了职能定位的客观性。

第二章：西部大开发的过程，就是西部地方政府、市场、企业在市场经济过程中的博弈，确定各自职能定位的转化过程，而转化过程的科学性，就是处理好地方政府与市场、地方政府与企业的关系。地方政府与市场的关系，表现为市场是一种机制，一种规则，一种社会性制度；而政府是社会公共权力的代表，是管理社会的公共机构。一般认为，市场失灵是政府规制的必要条件，只有在市场本身存在缺陷的情况下，政府才有积极作为的空间。而现实中，不仅市场失灵是政府积极作为的空间，而且市场低效和市场的非经济都成为政府作为的空间。西部地区市场的不完善、市场制度与规则的不完备，都是西部地方政府积极作为的空间。只有政府调节与市场调节的相互博弈，才能促进政府职能定位的科学合理，市场才能健康发展。西部地方政府与企业还残留有计划经济体制下的“父爱”关系，不彻底割裂地方政府与企业的“脐带”关系，企业就难以在市场经济中求生存、谋发展。明确地方政府与企业以市场为媒介的市场合约关系，有利于政资分开、政企分开，企业按照市场原则组织生产经营，政府运用经济、法律或行政手段调控企业经济行为，有利于现代企业制度的健全完善。

第三章：西部大开发中，地方政府既要弥补市场缺陷，又要推进西部地区的市场化，这对西部地方政府的政府施政能力和行政效率提出了高要求。现代治理理论认为：政府职能是一个复合体，它包括阶级职能、社会管理职能、社会服务职能和社会平衡职能。从前面地方政府的作为与不作为的领域分析看，市场缺陷是西部地方政府职能定位的突破口。因此，西部地方政府职能定位的依据是：资源配置方式的市场化、政府职能模式的有限性、政府职能实现方式的多样性；西部地方政府职能定位于：行政职能、宏观调控职能、经济职能、公共服务

职能。

第四章：生态建设是西部开发的切入点和基础，生态环境产品也是一项公共产品，具有层次性和可分割性。地方政府如何根据生态环境产品的这一特点，为西部地区生态建设提供一套制度安排是我们关注的问题。本章在较大的宏观视角下，依照西部地区生态环境的客观条件，分析了形成该地区生态持续恶化并成为全国生态脆弱区的主客观原因，对地方政府在推动区域性生态环境建设中是否具备内在激励以及与中央政府的政策性博弈中可能形成的某种取向进行了理论探讨，并试图通过运用政府的管制机制、资金筹集机制、经济补偿机制、法律监督机制重建西部地区生态环境。

第五章：产业结构调整是经济发展的主线，也是西部开发的重要内容之一。西部开发中产业结构调整应在发挥西部地区动态比较优势和形成竞争优势的前提下，认真处理好三次产业之间的关系，农轻重之间的关系，发展劳动密集型产业与高新技术产业之间的关系，制造业、基础产业与基础设施之间的关系，原材料、资源加工业与一般加工业之间的关系。通过培育具有西部地区区域特色的地方经济，尤其是特色农业和畜牧业以及旅游业，带动西部地区产业结构的重置与转换。还要广泛运用高新技术改造传统产业，调整西部地区产业结构，逐步实现产业结构的高度化。这些正是本章所探讨的内容。

第六章：科技创新是西部开发的重要组成部分，政府推动的科技创新包括制度创新和政策选择的相关信息，它同样是一种公共产品。除关系国家安全和国计民生的重大科技攻关外，大量的一般性科技创新活动应由地方政府来推动，重点是建立以公共财政支持科技创新的一整套制度安排和政策支持体系。通过依托高新技术产业开发区和经济技术开发区，以明晰产权，形成有效激励为基础，推进西部地区科技创新和高新技术

产业的发展。本章将科技创新与西部开发结合起来,重点确定西部地方政府在推进区域科技创新中的职能和角色,避免其在科技创新活动中“越位”和“缺位”。

第七章:教育发展对欠发达地区的意义非同一般,普及义务教育和发展职业教育是培育西部地区人力资本,为西部开发提供人力支持的一项基础性工作。教育作为一项带有地方性公共产品特征的活动,地方政府在财政转移支付、建立筹资机制、融资机制、政策性对口扶持等方面具有不可替代的作用,并呈现出职能下移的趋势。西部地方政府在充分评估区域教育状况和确定教育发展目标的前提下,通过教育资源分配的重新调整,以“普九”教育和职业教育为主攻方向,通过构建灵活多样的资金筹集机制,实现西部地区教育与经济的协调发展。本章分析西部地区多层次教育体系的现状,明确了教育发展的目标,以及为实现该目标应建立的政策保障体系。

第八章:推进西部地区经济发展,缩小与东中部地区人均GDP的差距,不能离开经济全球化和我国加入世贸组织这一外部条件。单纯以吸收外资、发展外向型经济为取向的对外开放已难以满足现有的全方位多层次宽领域对外开放的新要求,必须因势利导地在西部地区建立开放型经济社会,通过与中央政府的协调与分工,逐步实现产品、技术、人才、劳务以及生产要素全面进入世界市场,将“走出去”与“引进来”相结合,充分尊重和利用国际通行惯例,顺应投资贸易自由化和金融资本一体化的发展趋势。为此,地方政府应有更高远的目标和更有效的政策导向。在西部地区,首要的是选准目标市场,避免迎头定位,同时以打通出海和出境通道为突破口,为西部地区全面对外开放创造条件。本章将对此进行简明扼要的阐述。

第九章:首先阐述了地方政府施政效率的概念和评判标准。地方政府施政效率的高低,是决定西部各级地方政府在改

革过程中能否抓住机遇、取得成功的关键。随着西部大开发战略的实施以及我国加入 WTO, 地区与地区、国家与国家之间竞争日趋激烈, 这些都要求地方各级政府自身必须具有精干、高效的素质, 在既定资源、制度约束的条件下, 实现行政和实施效率最大化。对于西部地区的各级政府而言, 谁的施政效率高, 谁就能捷足先登, 获得本地区经济的大发展。因此, 地方各级政府必须提高各自的施政效率。接着, 本章从理念创新、制度创新和技术创新三个方面, 论述了西部大开发实践中提高地方政府施政效率的因素。

第十章: 要在西部大开发中提高地方政府的施政效率, 不仅需要从理论上阐述制约地方政府施政效率的因素和条件, 而且需要借鉴吸收市场经济发达国家在这方面的成功经验。本章围绕如何提高地方政府施政效率的问题, 通过吸收和借鉴当今世界各国政府采用的反映现代社会化生产规律的先进管理方法, 重点介绍了电子政务的国际经验和行政审批制度改革的国外通行做法。最后, 结合我国的具体国情, 探索了健全和完善地方政府自身制度建设的新思路, 提出了提高我国地方政府施政效率的具体政策建议。

在本课题研究过程中, 得到西南财经大学科研处的大力支持, 在此深表感谢。

编 者

2003 年 11 月

目 录

前 言	(1)
第一章 西部地区地方政府的作为与不作为	(1)
第一节 中央政府与地方政府	(1)
一、中央政府与地方政府的事权、财权划分及博弈	(2)
二、中央政府与地方政府在西部大开发中的定位问题	(9)
第二节 西部地区地方政府作为的领域	(12)
一、行政领域	(13)
二、经济领域	(16)
三、政府自身管理	(18)
第三节 西部地区地方政府不作为的领域	(21)
一、私人领域	(23)
二、微观经济领域	(24)
三、产权界定明晰领域	(25)
四、中央政府作为的领域	(26)
第二章 西部地区地方政府·市场·企业	(28)
第一节 地方政府·市场	(28)

一、市场经济中的政府特征	(30)
二、市场经济中的地方政府行为特征	(32)
三、市场的缺陷	(35)
四、政府对市场的积极作为	(38)
五、政府失灵及纠正	(42)
第二节 西部大开发中的市场与政府	(48)
一、西部地区市场	(49)
二、西部大开发中的政府作为	(53)
三、政府调节与市场调节的互动	(60)
第三节 地方政府·企业	(64)
一、我国企业的功能结构与组织特性	(65)
二、地方政府行为对企业的影响	(68)
三、地方政府与企业的关系	(71)
第三章 西部地区地方政府的职能定位	(75)
第一节 政府职能：从现代治理理论所做的考察	(75)
第二节 西部地区地方政府职能界定	(80)
一、地方政府在西部大开发中的角色定位	(80)
二、西部地区地方政府的职能定位	(84)
第四章 地方政府与西部地区的生态环境建设	(101)
第一节 西部地区生态环境问题与成因	(103)
一、西部地区生态环境面临的主要问题	(103)
二、西部地区生态环境问题的成因	(107)
第二节 西部地区生态环境建设：目标与手段	(109)
一、西部地区生态环境建设的基本目标	(109)
二、重建生态环境是西部大开发的切入点	(111)
三、天然林保护与退耕还林是重建西部地区生态环境 的两大支柱	(113)

第三节 地方政府与西部地区生态环境重建	(117)
一、流域生态环境治理是地方政府的主要职能	(117)
二、地方政府为何缺乏生态建设的内在动力	(119)
三、地方政府如何治理地区生态环境	(121)
第四节 构建西部地区生态环境建设的政策保障机制	(126)
一、环境管制机制	(126)
二、资金筹集和融通机制	(127)
三、经济补偿机制	(129)
四、法律监督机制	(134)
第五章 地方政府与西部地区产业结构调整	(136)
第一节 西部地区产业结构：分析与评估	(138)
一、西部地区产业结构层次较低，结构不合理的矛盾较突出	(138)
二、农业以种植业为主，具自然禀赋的林牧业比重尚待提高	(140)
三、工业发展整体滞后，第二产业内部结构比例失调	(142)
四、第三产业发展总量不足与结构缺失并存	(144)
第二节 西部地区产业结构调整：政府的行为	(146)
一、西部地区产业结构调整：市场还是政府	(146)
二、西部地区产业结构调整：地方政府的角色	(148)
三、西部地区产业结构调整：主导产业的选择是关键	(149)
第三节 西部地区产业结构调整：基本思路与政策选择	(152)
一、地区比较优势：从静态转向动态	(152)
二、西部地区产业结构调整的基本思路	(153)

三、西部地区产业结构调整的政策选择	(155)
第六章 地方政府与西部地区的科技创新	(166)
第一节 西部地区科技创新：必要性与条件	(166)
一、西部地区科技创新的必要性	(167)
二、西部地区科技创新的条件	(170)
第二节 西部地区的科技创新：地方政府的角色定位	(175)
一、地方政府参与区域科技创新的依据	(177)
二、地方政府参与区域科技创新的限度	(177)
三、地方政府参与区域科技创新的“越位”与“缺位”	(179)
第三节 西部地区科技创新：地方政府的技术选择与职能架构	(180)
一、西部地区的技术选择	(180)
二、西部地区科技创新的地方政府职能架构	(182)
第七章 地方政府与西部地区的教育发展	(191)
第一节 发展教育是地方政府的主要职能	(193)
第二节 西部地区教育发展的基本估计	(195)
一、从全国三大地带经济与教育发展对比看西部地区的落后状况	(197)
二、从西部地区经济发展水平看区域教育的落后与地区差距	(198)
三、从对西部地区教育发展指标的分析看西部地区教育的主要问题	(199)
第三节 西部地区的教育发展政策——目标与重点	(201)
一、西部地区的教育发展的目标	(202)
二、西部地区教育发展的重点领域	(204)

第四节 西部地区教育发展的扶持保障体系建设	(207)
一、建设中央政府与地方政府两级教育的财政转移支付制度	(209)
二、特许西部地区发行地方教育公债	(210)
三、发行西部教育彩票, 调动民间资金参与教育投资	(212)
四、建立东西部地区教育合作对口支援的工作机制	(214)
第八章 地方政府与西部地区开放型经济发展	(216)
第一节 西部地区外向型经济发展的基本态势	(217)
第二节 西部地区外向型经济发展的目标与认识	(222)
一、西部地区外向型经济发展的目标: 建立开放型经济	(222)
二、开放型经济的进一步认识: 地方政府的视角	(223)
第三节 西部地区开放型经济发展的政策选择	(226)
一、实施投资贸易自由化政策	(227)
二、创造和培育有利于开放型经济发展的公平竞争的 市场环境	(230)
三、积极调整对外开放的区域结构, 发展与周边国家的 区域经济合作	(233)
第九章 西部大开发中地方政府的施政效率	(237)
第一节 行政效率: 概念及评测	(238)
一、行政效率概述	(238)
二、行政效率的评测	(240)
第二节 理念创新与地方政府施政效率的提高	(244)
一、依法行政的理念	(245)
二、服务行政的理念	(246)

三、能力本位的理念	(248)
四、知识行政的理念	(250)
第三节 制度创新与地方政府施政效率的提高	(252)
一、地方政府制度创新的理论意义	(253)
二、地方政府制度创新的现实内容	(258)
第四节 技术创新与地方政府施政效率	(269)
一、电子政务的概念	(270)
二、电子政务的作用	(276)
第十章 借鉴国际经验,提高地方政府的施政效率	(281)
第一节 电子政务的国际经验	(281)
一、发达国家的电子政务概况	(282)
二、电子政务的国际经验对我国的启示	(289)
第二节 行政审批制度改革国际经验	(292)
一、国外行政审批制度改革介绍	(293)
二、国际经验对我国行政审批制度改革的启示	(297)
第三节 提高我国地方政府施政效率的政策建议	(300)
一、抓住西部大开发机遇,实施地方政府观念创新	(301)
二、抓住西部大开发机遇,推进地方政府制度创新	(305)
三、运用现代科学技术,提高地方政府施政效率	(313)
参考资料	(317)

第一章 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