



地方政府、区域政治与区域发展研究丛书



地方政府能力建设： 西部民族地区 发展新思路

任维德 著

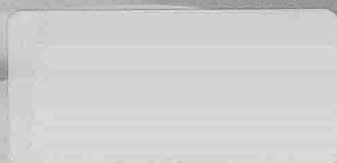
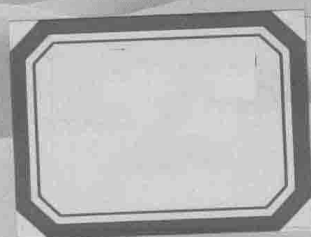
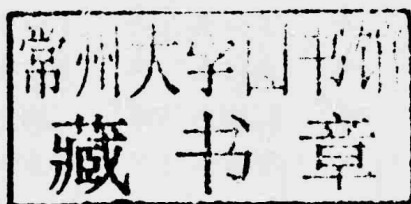


内蒙古大学出版社
INNER MONGOLIA UNIVERSITY PRESS

马克思主义中国化与民族发展研究中心项目
内蒙古大学“民族政治与民族发展”学术创新团队项目

地方政府能力建设： 西部民族地区发展新思路

任维德 著



 内蒙古大学出版社
INNER MONGOLIA UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路/任维德著. —呼和浩特:内蒙古大学出版社,2014. 12

(地方政府、区域政治与区域发展研究丛书 / 任维德主编,第6辑)

ISBN 978 - 7 - 5665 - 0690 - 0

I. ①地… II. ①任… III. ①民族地区 - 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 西北地区②民族地区 - 地方政府 - 行政管理 - 研究 - 西北地区③民族地区经济 - 西部经济 - 区域经济发展 - 研究 IV. ①D625②F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 273727 号

书 名	地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路
著 者	任维德
责任编辑	张 昱
封面设计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市昭乌达路 88 号(010010)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	787mm × 1092mm 1/16
印 张	23
字 数	410 千
版 期	2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 5665 - 0690 - 0
定 价	52.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系



编委会

主 编 任维德 张力均

编 委 丛志杰 马尚云 张 彬 李慧勇

田瑞华 田山俊 阿拉腾 刘国栋

叶盛楠 石 婧 乔福龙 张钦朋

乔德中 董晔璐



总序

地方政府是中央政府为治理国家部分地域而设立的各级政府,是一国政府体系的重要组成部分。作为国家政权的一个重要组成部分,地方政府在国家政权中居于“基石”位置,是国家权力在特定地域上的物化形态。在一个国家中,社会经济发展和政治发展都离不开地方政府的有效治理。

作为政治学和行政学的重要概念,“地方政府”这一概念,伴随着中国改革开放的不断推进和社会主义现代化建设的深入进行,已经逐渐成为人们理解当代中国区域发展的一般范畴。历史反复地表明:“良好的政府不是奢侈品——它是发展所必需的”,“如果没有有效的政府,经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。”作为上层建筑的重要组成部分,地方政府能力和行为、地方政府间关系、地方政府公共政策以及地方治理结构及其模式是由一定社会的经济基础、生产力发展状况所决定的,反过来又给以社会经济发展深刻影响。地方政府与区域发展直接相关,特别是地方政府能力、地方政府行为、地方政府间关系、地方政府公共政策以及地方治理结构及其模式与地区经济社会发展关系密切而重大。这种相关性主要表现为:地方政府能力强和行为得当有力、府际关系和谐有序、公共政策有效、地方治理结构科学,对于地区经济社会发展可以起促进作用;反之,如果地方政府能力弱和行为不当乏力、府际关系失范无序、公共政策无效、地方治理结构缺乏科学性,则对地区经济社会发展起延缓甚至阻碍作用。中国作为一个幅员辽阔、人口众多的多民族国家,区域发展差距既源于地区间自然条件、区位、经济结构、劳动者素质、思想观念、科学技术等方面的差异,又受中央政策及其地方分权的影响,还源于地方政府的能力、发展偏好、行政行为、公共政策以及地方政府间关系状态。

1978年改革开放以来,从总体上讲,我国人民生活水平大幅度提高,经济持续快速发展,城乡面貌发生翻天覆地的变化,创造出





“中国奇迹”，成为世界第二大经济体。然而，在全国经济持续快速发展的情况下，各地区、各民族发展极不平衡，地区经济增长与发展水平呈由东向西递减的格局。同东部沿海地区相比，西部民族地区发展缓慢，差距不仅没有缩小，反而进一步拉大。各地区、各民族发展不平衡，特别是西部民族地区发展缓慢、与东部沿海地区差距日益扩大，是由诸多原因造成的。我们认为，除了学术界已经揭示的自然条件、历史原因、经济基础、人文环境、政策环境、劳动力素质等因素外，地方政府因素无疑也是一个重要的现实原因。作为研究地方政府的学者，面对中国地方政府发展、区域经济发展的千姿百态，自然产生了一种力图分析地方政府与区域发展相关性的冲动。

正是基于上述认识，近年来，内蒙古大学公共管理学院“地方政府、区域政治与区域发展”研究团队尝试开展这一领域的理论与实证分析，在几位青年教师、部分博士研究生、硕士研究生共同攻关和努力下，取得了一些成绩，承担和主持了多项科研项目，发表和出版了一批成果。其中，有的被国内权威学术刊物，如《中国行政管理》、中国人民大学复印报刊资料《中国政治》、《公共行政》发表或转载，有的获得自治区哲学社会科学优秀成果政府奖一等奖、二等奖，产生一定学术影响。在此基础上，我们于2010年申报了内蒙古大学人文社会科学创新研究团队——“民族政治与民族发展研究创新团队”并获批准资助。其后，我们对已有的成果、正在进行的项目进行了系统梳理、研究和再研究，最终形成了呈现在读者面前的这套“地方政府、区域政治与区域发展研究丛书”。

“地方政府、区域政治与区域发展研究丛书”，由任维德选题策划、编制大纲、统稿审定，共计10部专著。其中，《地方政府竞争视野下的区域发展研究》、《公共治理视阈：当代中国区域发展研究》、《呼包鄂城市群协调发展中的府际合作创新研究》、《县域政治中的政府畸变——以内蒙古S县农村税费改革为中心的个案研究》即是其中的4项研究成果。时隔二年，在“地方政府、区域政治与区域发展”研究团队成员的努力下，又有2项成果展现在读者面前，即《基于政府与市场关系的内蒙古区域创新体系建设研究》、《地方政府能力建设：西部民族地区发展新思路》。我们试图从多方面、多角度探讨地方政府、区域政治与区域发展的内在逻辑、一般过程和作用机理，找出影响地区经济与社会发展及其现代化的政治和政府变量，采取切实有效的措施，推进地方政府改革与建设，提升地方政府治理能力，使其同地区经济与社会发展及其现代化之间形成良性互动，推动西部民族地区的经济与社会发展及其现代化进程，为控制和缩小地

区发展差距探索切实可行的新途径。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。在本套丛书即将付梓之际，此时此刻我们在告诫自己：既然已将地方政府、区域政治与区域发展选定和确立为自己的学术主攻方向，那么，今后只能通过不懈的努力，不断有所创新、有所进步。

任维德

2014年10月识于内蒙古大学

引 言	1
第一章 地方政府能力：研究西部民族地区发展的一个新视角	13
第一节 由来、特征、态势/当代中国地区发展差距现状分析	14
一、地区发展差距现状及其成因进一步的大致分析	15
二、特点：发展差距的多样性、复杂性、长期性	20
三、区域发展的基本态势	24
第二节 理论分析视角：当代中国西部民族地区发展差距成因的探讨	28
一、中央视角：中央政策倾斜问题	30
二、地方视角：基层政权建设问题	41
三、对中央、地方两种视角的评析	47
第三节 地方政府能力问题：本文的基本观点	48
一、地区发展差距的成因分析	48
二、地方能力与地区发展差距形成与积累中的作用	57
三、地方政府能力与区域发展不平衡的相致性	64
四、基本结论	63
第二章 概念与理论：地方政府能力的内涵及其基本内容	64
第一节 地方政府概念	64
一、地方政府的概念与特征	65
二、地方政府能力及其内涵	71
三、地方政府能力与区域发展	76
四、中国西部民族地区政府的特点	78
第二节 地方发展能力的概念	80
一、地方发展能力的内涵	81



目 录

引 言	1
第一章 地方政府能力:研究西部民族地区发展的一个新视角	13
第一节 差距、特点、态势:当代中国地区发展差距现状分析	14
一、地区发展差距较大且有进一步扩大趋势	14
二、特点:发展差距的多样性、复杂性、长期性	20
三、区域发展的基本态势	21
第二节 理论分析视角:当代中国西部民族地区发展缓慢的原因	38
一、中央视角:中央政策倾斜论	39
二、地方视角:要素地域差异论	41
三、对中央、地方两种视角的评析	47
第三节 地方政府能力视角:本文的基本观点	48
一、地区经济发展的要素分析	48
二、地方政府在地区经济发展要素形成与积累中的作用	57
三、地方政府能力与区域发展不平衡的相关性	61
四、基本结论	63
第二章 概念与指标:地方政府能力的内涵及其测算指标	64
第一节 地方政府概述	64
一、地方政府的涵义与特征	65
二、地方政府的权力及其来源	71
三、地方政府的职能与作用	73
四、中国省级地方政府的特殊性	78
第二节 地方政府能力的概念	80
一、地方政府能力的内涵	81

二、地方政府能力的一般特征·····	83
三、地方政府能力的构成·····	85
第三节 地方政府能力测算指标·····	91
一、地方政府能力评价的基本原则·····	91
二、地方政府能力评价的价值取向·····	92
三、地方政府能力评价指标的选取·····	96
第三章 实证分析:地方政府能力偏低导致西部民族地区	
发展缓慢·····	106
第一节 经济规划发展能力偏低导致西部民族地区发展	
缓慢·····	107
一、趋同的发展战略及其产业政策限制地区比较优势	
发挥·····	107
二、城市化推进失当致使地区经济“增长极”功能不足·····	114
第二节 市场制度创新能力偏低导致西部民族地区发展	
缓慢·····	119
一、推进市场化进程缓慢严重阻碍地区经济发展·····	119
二、“体制外”改革滞后束缚非国有经济的发展·····	123
三、政府管理体制创新艰难制约地区经济发展·····	126
第三节 资源汲取利用能力偏低导致西部民族地区发展	
缓慢·····	129
一、财政汲取能力有限影响地区经济发展·····	129
二、利用国内投资能力不足致使地区经济发展缺少建设	
资金·····	132
三、吸引和利用外资能力匮乏严重制约地区经济快速	
发展·····	136
第四节 公共服务供给能力偏低导致西部民族地区发展	
缓慢·····	140
一、科技投入及平台搭建不足导致地区经济发展缺乏	
技术支撑·····	140
二、基础设施落后制约可流动生产要素的流入·····	144
第五节 人力资源开发能力偏低导致西部民族地区发展	
缓慢·····	148
一、培养性开发能力有限造成地区发展“第一资源”相	
对匮乏·····	148
二、有效使用和吸引人力资源不足成为地区经济发展的	
“瓶颈”·····	151

第四章 制约西部民族地区地方政府能力的因素分析·····	158
第一节 自然、历史和人文因素·····	159
一、恶劣的自然条件加大西部民族地区地方政府的行政成本·····	159
二、落后的历史起点致使西部民族地区地方政府面临不利的发展基础·····	161
三、低下的教育水准限制西部民族地区地方政府发展作为的有效发挥·····	163
四、多样化的文化差异对西部民族地区地方政府提出特殊的行政管理要求·····	165
第二节 政策因素·····	172
一、对外开放政策造成西部民族地区与东部沿海地区的地方分权不均等·····	172
二、中央区域发展政策“东倾”致使西部民族地区地方政府能力相对下降·····	176
三、复杂民族关系下“重稳定、轻创新”的政策导向限制地方政府能力提升·····	180
第三节 体制因素·····	182
一、非均衡制度供给:导致西部民族地区地方政府缺乏创新动力·····	182
二、制度实施不力:民族区域自治制度和政策实施、贯彻过程中的问题·····	184
三、制度安排:西部民族地区国有企业比重过高影响政企关系理顺·····	189
四、制度创新:西部民族地区制度创新风险大、收益小、成本昂贵·····	192
五、路径依赖:造成西部民族地区制度变迁处于“锁定”状态·····	193
六、行政体制改革滞后:致使西部民族地区政府机构臃肿、财政负担沉重·····	195
七、非正式制度安排:增加西部民族地区地方政府制度创新的成本·····	196
第五章 提升政府能力:西部民族地区发展新思路、新途径·····	202
第一节 西部民族地区地方政府能力建设的总体思路·····	203
一、普遍性与特殊性相结合·····	203
二、区分差异:分类开发与建设、各有侧重·····	205

第二节 西部民族地区地方政府能力建设外部条件的	
输入	211
一、制度保障:构建“集分平衡”的中央与民族自治地方	
关系	211
二、地方分权:分别不同类型地区下放权力	217
三、政策倾斜:区分具体实际给予特殊政策	220
四、根据不同需要提供公共物品	224
五、对口支援:在协作中加大东部沿海地区对西部民族	
地区的帮助	225
第三节 西部民族地区地方政府能力自身建设	227
一、“能力同构”:地方政府能力自身建设的同质性对策	
组合	227
二、“能力异构”:地方政府能力自身建设的异质性对策	
组合	239
结 语	251
附录一 当代中国社会发展中中西部民族地区与东部地	
区发展差距探因及其对策	254
附录二 社会转型与民族发展	263
附录三 中国社会转型时期的政府能力开发与建设	275
附录四 中国现代化进程中的民族发展:特点、对策	284
附录五 中国现代化进程中民族发展的政治学分析	294
附录六 地方政府之间的竞争及其竞争力提升	303
附录七 现状、原因、对策:地方政府间竞争视野下的民族	
发展	315
附录八 现状、原因、对策:中国政府公共服务的地区差距	
研究	328
参考文献	341
后 记	357

引言

政府能力,作为现代政府理论及其实践一个崭新的术语,伴随着20世纪下半叶世界各国政府改革浪潮的推进,已经逐渐成为人们理解和表征政府发展的一般概念。政府“干什么”、“应该干什么”,涉及的是政府的职能问题;而政府“能干什么”、“会干什么”、“不能干什么”,则反映了政府的能力问题。世界银行《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》极其深刻地指出,历史反复地表明:“良好的政府不是奢侈品——它是发展所必需的”,“如果没有有效的政府,经济的、社会的和可持续的发展是不可能的。”^①显然,没有强有力的能力,任何政府都不可能是有效的。能力低下的政府必然不能履行其承担的基本职责,遑论推进经济与社会发展及其现代化进程。正因如此,我们认为,在当代中国,西部民族地区经济与社会发展及其现代化建设进程缓慢,与东、中部地区特别是东部沿海地区发展差距较大,并且有进一步拉大的趋势。究其原因,这是由诸多因素共同作用的结果。其中,地方政府能力不能不说是一个极其重要的因素!因此,中国现阶段的地区发展差距问题,特别是西部民族地区发展缓慢的问题,可以用政府能力理论加以描述和分析。正因如此,我们以“地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路”这一课题进行理论探索,其根本目的在于探究当代中国地方政府能力同地区经济与社会发展及其现代化之间的内在关系、作用机理以及一般过程,提出提升西部民族地区地方政府能力的基本思路与可行对策,为促进西部民族地区大发展进而控制和缩小地区发展差距、促进各地区和各民族的共同繁荣与发展、构建社会主义和谐社会以及实现21世纪中华民族的伟大复兴,即实现“中国梦”,提供一种可能的理论支撑。

^① 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,中国财政经济出版社1997年版,第15、17页。



一、选题的背景：政府发展的实践呼唤政府能力研究

自政府产生以来,与政府的公共职能、公共权力相联系,政府能力便始终是研判政府优劣的重要标准之一。然而,对政府能力的关注及其深入研究,则是20世纪80年代以来的事情,世界银行《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》的主题便是政府能力。该报告指出:近期的发展情况——指令性政府体制的改革,工业国的财政危机,一些东亚国家经济的迅速增长、贫困的减少,一些国家政府崩溃后所面临的危机——已对政府能做什么、应该做什么提出了疑问。另外,当许多政府继续全力解决如消除贫困、促进可持续发展这些难题时,技术的迅速传播、不断增长的人口压力、环境的恶化、市场的全球化以及向更为民主的政府转变等一些新的挑战正在出现。面对这些挑战,人们开始意识到:社会需求与政策无能构成了当今世界社会发展与政府能力问题的正题和反题,政府能力弱化和政府公共政策质量走低是导致国家经济发展乏力和国家间经济差距扩大的主要原因之一。世界各国经济的发展已经证明,政府能力是实现社会进步不可或缺的资源,是国家竞争力及其持续发展能力的基本组成部分。因此,积极合理地确定和扩展政府的公共行政职能,提升政府的宏观公共行政能力,使政府能够不断形成和输出优质的公共服务与产品,对国家的发展和社会的进步,至关重要。

同时,发展中国家现代化的不同结果,也证实了政府能力的必要性和重要性。20世纪中叶以来,在世界范围内,发展中国家的现代化进程出现了两种对比鲜明的现象:一方面,大部分发展中国家的现代化进程步履蹒跚,充满了坎坷和艰辛,甚至陷入“现代化的陷阱”而不能自拔;另一方面,一部分发展中国家经过艰辛努力,顺利解决了发展过程中出现的诸多困难和问题,迅速实现了现代化。同是发展中国家,为什么起点相差无几,而结果却大相径庭?对此,美国著名政治学者塞缪尔·亨廷顿指出:“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度。”^①亨廷顿这里所谓的“政府的有效程度”,显然包含有政府能力的涵义。正是由于政府能力强与弱的差异,导致发展中国家现代化进程中两种不同的命运!

^① [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第1页。

中国作为一个以汉族为主体、拥有 56 个民族的正在走向现代化的发展中国家,同样面临着提升政府能力的问题。特别是随着经济全球化和我国市场经济体制的确立、西部大开发战略的实施以及中国政府加入 WTO,政府能力的建设与提升已经提上日程,成为一项迫切需要解决的时代任务。要有效地完成这一历史重任,必须以深入的理论认识为前提。改革开放以来,我国经济社会发展迅速,取得了举世瞩目的巨大成就。然而,在全国快速发展的情况下,各地区、各民族发展极不平衡,地区经济增长水平和社会发展程度呈由东向西递减的格局。同汉族和东、中部地区特别是东部沿海地区相比,少数民族及西部民族地区发展缓慢,差距不仅没有缩小,反而进一步扩大。这一状况,即使是在实施西部大开发战略 15 年后的今天依然如故。纵观多民族国家、发展中国家社会发展及其现代化的历史与现实,我们不难发现,地区发展不平衡,特别是各民族发展不平衡,差距过大,必然危及民族团结,导致社会两极分化、秩序失范和心理失衡,危及社会稳定和国家统一,从而致使社会发展及其现代化进程受阻或中断。从我国目前的情况来看,各地区、各民族发展极不平衡,特别是西部民族地区与东部沿海地区发展差距较大,已经对我国社会经济、政治和文化生活产生种种不良影响,不利于消除民族间事实上存在的不平等以及促进各民族共同发展、共同繁荣,从而阻碍着社会主义现代化进程和 21 世纪中华民族的伟大复兴。

各地区、各民族发展不平衡,特别是西部民族地区与东部沿海地区发展差距日益扩大,是由诸多原因造成的。对于造成这一差距的自然条件、历史原因、人文环境、政策环境、劳动力素质等因素,学术界有诸多论述,并且有的已基本达成共识,这里无需赘言。我们认为,除上述原因外,地方政府能力强弱的差异,也是造成当代中国地区发展差距及其扩大的一个重要的现实原因。随着经济全球化和我国市场经济体制的确立、西部大开发战略的实施以及中国政府加入 WTO,特别是随着当代中国推进国家治理体系和治理能力现代化的提出,政府能力的建设与提升已经提上日程。西部民族地区地方政府,作为地区经济与社会发展及其现代化的领导者和推动者,作为西部大开发战略的具体组织者和实施者,其能力如何直接关系到西部大开发战略的实施与实现,关系到西部民族地区经济与社会发展及其现代化的实现,进而关系到当代中国经济与社会发展及其社会主义现代化建设的实际进程。基于这样的认识,我们尝试将当代中国地方政府能力与地区发展差距联系起来加以探讨,力求探寻两者之间的内在关系及其机理,使这一分析更具有实际意义,以便于寻求缩



小地区发展差距、促进西部民族地区大发展的现实途径。

二、选题的提出：西部民族地区发展需要加强政府能力建设

作为一个幅员辽阔、人口众多的、多民族的发展中国家，各地区、各民族的经济与社会发展及其现代化是当代中国经济与社会发展及其现代化建设的重要组成部分。在当代中国，由于地区发展差距的存在以及进一步扩大，特别是由于西部民族地区与东部沿海地区发展差距的存在以及进一步扩大，严重影响和制约着西部大开发战略实施的进程，进而严重影响和制约着当代中国的经济与社会发展及其现代化进程。在一定意义上说，西部民族地区的经济与社会发展及其现代化建设，已经成为当代中国经济与社会发展及其社会主义现代化建设的重中之重。西部民族地区地方政府的能力状况，直接影响着该地区的经济与社会发展及其现代化进程。如何提升西部民族地区地方政府能力，不仅是中央政府和地方政府面临的重大实践问题，也是时代赋予理论工作者的重大理论问题。

首先，将“地方政府能力建设：西部民族地区发展新思路”作为选题，最根本的是基于对影响中国经济与社会发展及其现代化进程的地区发展差距的深切关注。

世界现代化的历史与现实一再表明，地区发展差距是制约一个国家经济与社会发展及其现代化进程的重要因素，尤其是制约多民族国家经济与社会发展及其现代化进程的重要因素。中国作为一个以汉族为主体、拥有 56 个民族的正在走向现代化的发展中国家，要保持经济稳定、持续和健康的发展，必须解决好地区之间发展不平衡的问题。新中国成立之初，我们国家面对的是“东强西弱”的经济格局。在实行计划经济体制的 30 年中，国家采取计划配置资源的方式，将一部分重工业、机械工业、国防工业西移，壮大了西部民族地区的经济，对促进区域之间的协调发展起到某些积极的作用。但是，这也在一定程度上限制了东部沿海地区发挥其优势。1978 年改革开放以来，国家实施沿海发展战略，对东部沿海地区进行大规模开发与建设，发挥东部沿海地区的优势，提高了资源的配置效率，基本解决了地区经济发展中的平均主义问题。然而，地区之间新的发展不平衡问题随之而来。而且，自 20 世纪 90 年代以来，这种差距越拉越大，成为影响国家统一、民族团结、边疆稳定的隐患。世纪之交，党中央、国务院提出西部大开发战略，其根本目的在于加快西部民族地区的发展，控制和缩小地区发展差距，实现共同富裕。地方政府能力作

为地区发展差距的重要因素,直接关系到西部大开发战略的实施绩效。这一点已经为西部大开发战略实施 15 年来的现实所证明!因此,西部民族地区地方政府能力建设应该成为西部大开发战略的有机组成部分,提升西部民族地区地方政府能力对于加快该地区的经济与社会发展及其现代化,具有极其重要的现实意义。

其次,将“地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路”作为选题,也是基于对西部民族地区地方政府能力建设及其提升的思考和探究。

经济全球化、信息化、市场化和民主化的当代世界潮流,给各国,特别是发展中国家带来了新的机遇与挑战。正因如此,20 世纪 80 年代以来,许多国家都极其重视政府改革与创新,不断提升政府治理能力,进而抓住机遇,促进经济与社会快速、健康发展。为了适应国际环境的变化,加快自身发展,我国政府于 2001 年 12 月 11 日加入了 WTO,加大了对外开放的力度;正在继续推进的国家西部大开发战略、振兴东北战略以及中部崛起战略,为缩小地区发展差距、全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会带来了新的契机。新的环境变化和新的历史使命,对西部民族地区地方政府能力提出了新的要求和挑战。西部民族地区的特殊性以及西部大开发的长期性、复杂性和艰巨性,决定了该地区地方政府在开发中的重要地位。作为西部大开发的具体组织者、指挥者、推动者和实施者,西部民族地区地方政府要在中央政府的统一领导下,围绕西部大开发战略的基本目标,紧密结合本地区实际,有效动员各种积极因素,努力完成西部大开发的战略任务,从而控制和缩小与东部沿海地区的发展差距,实现各民族的共同富裕。

再次,将“地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路”作为选题,还是基于对地方政府能力与地区发展差距进行相关性分析的学术研究创新的需要。

大量文献考察表明,国内学术界关于政府能力的研究,集中于中央政府,主要是从宏观上围绕政府能力的约束和政府能力的提升而展开的,这是政府能力理论研究的两个基本主题。虽然不同的学者对这两个主题研究的侧重点各不相同,但主导的倾向在于关注政府能力的提升,也有一些学者关注的侧重点是对政府能力运用方向的控制。迄今为止,围绕政府能力研究的上述主题,国内政治学、行政学界关注和探讨的主要有以下几个问题:一是政府能力的涵义与结构;二是政府能力的“强”与“弱”;三是政府能力的相关性研究,如政府能力与政府权力、政府能力与政府职能、政府能力与政府的有效



性、政府能力与社会能力以及政府能力与政府形象等等。而现有地方政府(包括民族地区地方政府)能力的研究中,主要涉及以下几个问题:一是地方政府能力的内涵与结构;二是地方政府能力的提升;三是构建地方政府能力评估指标体系,等等。无论对于中央政府能力的研究,还是地方政府能力的研究,尚有许多空白。就学术研究创新的价值而言,开展中国地方政府能力建设与地区发展差距研究,既可以拓宽政治学、行政学关于政府能力研究的范围,使之与地区发展差距这一经济学范畴联系起来,产生跨学科的理论研究成果,从而扩展人们的理论视野;又可以深化政治学、行政学关于政府能力研究的层次,使之由中央政府能力层面深入到地方政府能力层面,包括民族地区地方政府能力层面,实现由宏观研究向微观研究的理论过渡,使政府能力理论研究更贴切现实,富有实际应用价值。

最后,将“地方政府能力建设:西部民族地区发展新思路”作为选题,更是基于推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要。

党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总体目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”“国家治理体系”、“治理能力”现代化的提出,表明我们党和政府正在从思想上、行动上革除传统的“管理”套路,由政府一元单向的管理,向政府、市场、社会和民众多元交互共治转变。治理体系和治理能力现代化,既是一个国家、地区实现经济与社会发展及其现代化的重要内容,也是促进一个国家、地区实现经济与社会发展及其现代化的重要推动力。地方治理作为国家治理的重要组成部分,其治理体系和治理能力与国家治理体系和治理能力是部分与整体、局部与全局的关系。地方治理体系是否科学完备、治理能力高低好坏,直接影响着国家治理体系效能的发挥和治理能力的提升。因此,研究地方政府能力、特别是西部民族地区地方政府能力建设应该成为国家治理体系和治理能力现代化建设的有机组成部分,提升西部民族地区地方政府能力对于推进和加快国家治理体系和治理能力现代化,具有极其重要的现实意义。

所有这些,必然对西部民族地区地方政府能力提出更高的要求。地区发展差距与地方政府能力直接相关:地方政府能力强,政策措施得当,管理有效,就能促进地区经济与社会发展及其现代化的进程;反之,则必然延缓地区经济与社会发展及其现代化的进程。因此,提升西部民族地区地方政府的能力,既是一个重大的实践问题,也是一项重大的理论课题。