

# 地方政府能力 与地区发展差距研究

任维德 著



内蒙古大学出版社

# 地方政府能力 与地区发展差距研究

---

内蒙古大学民族学研究丛书

---

任维德 著

---

内蒙古大学出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

地方政府能力与地区发展差距研究/任维德著. —呼和浩特:  
内蒙古大学出版社, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 81115 - 274 - 6

I. 地... II. 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 - 西南地区 IV. D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 169840 号

书 名	地方政府能力与地区发展差距研究
著 者	任维德
责 任 编 辑	邓池君
封 面 设 计	张燕红
出 版	内 蒙 古 大 学 出 版 社 呼和浩特市大学西路 235 号(010021)
发 行	内 蒙 古 新 华 书 店
印 刷	内 蒙 古 地 矿 印 刷 厂
开 本	880 × 1230/32
印 张	12.125
字 数	313 千
版 期	2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 81115 - 274 - 6
定 价	25.00 元

本书如有印装质量问题,请直接与出版社联系

## 内蒙古大学民族学研究丛书编委会

主 任 连 辑

委 员 杨 劼 呼格吉勒图 齐木德道尔吉

宋生贵 白音门德仁 石 斌 郭晓川

张志忠 那顺巴依尔 任维德

## 序 言

民族学,顾名思义,就是研究民族的学问,它要研究民族的起源、发展以及消亡的过程,研究各族体的生产力和生产关系、经济基础和上层建筑,也就是说要对民族这一族体进行整体研究。我国是一个统一的多民族国家。在建设中国特色社会主义的过程中,对各族体的发展应当予以科学的关注,对其历史、文化、经济、社会生活、家庭婚姻、风俗习惯、宗教信仰、语言文字、文学艺术、道德规范、思想意识等作不断的研究,为各民族平等发展,提供可靠的学术支撑。在我们国家,民族学学科一直受到广泛的重视,从中央到地方都设有民族研究机构,在民族院校以及一些综合性大学设有民族学学科,以开展民族学研究和民族学人才的培养。经过几十年的发展,我国的民族学学科成为一门独立的学科,在学科门类中占据一级学科的重要位置。作为一级学科的民族学,涵盖着以民族为研究对象的多个学科,包括民族学(文化人类学)、民族史、民族理论、民族经济、民族艺术等二级学科。

内蒙古大学民族学学科是在已有的强势学科蒙古学以及经济学、法学、艺术学等学科中得到孕育和发展起来的。随着国家人文社会科学学科设置的逐步完善,我校民族学建设自然而然地被提到学科建设的议事日程上来。于是,从1998年开始,学校组织力量规划和建设民族学学科,因而于2001年获得民族学、少数民族经济两个二级学科硕士学位授权点;2003年获得中国少数民族史

二级学科博士学位授权点。由此奠定了内蒙古大学民族学学科发展的基础。

随着我校“211 工程”十五阶段建设目标的全面实现,内蒙古大学学科建设进入了快速发展阶段。2006 年年底,学校召开内蒙古大学学科建设工作会议,对全校学科建设工作进行了全面的分析与总结,认为内蒙古大学民族学学科具备了加快发展的基本条件。主要表现在以下几个二级学科建设方面:

#### 一、中国少数民族史

该学科的主要力量集中在蒙古学学院和蒙古学研究中心,是我校民族学体系的中坚。2003 年,获得博士学位授予权;2004 年,开始招收博士硕士研究生;2007 年,已经有博士研究生毕业,开创了我校授予法学博士学位的先河。该学科有雄厚的学术积淀,在国内外具有一定的影响。

#### 二、民族学

在蒙古学学院设有民族学系,从 2001 年开始招收本科生,至今已有两届毕业生;2001 年获得民族学硕士学位授予权;2002 年开始招收硕士研究生,已有两届硕士研究生毕业。相应的教师队伍已经形成,蒙古文化研究所也设在该系,成为该学科科学研究的支撑力量。

#### 三、中国少数民族经济

经过蒙古学学院和经济管理学院联合申报,于 2001 年获得硕士学位授予权,并从 2002 年开始招收硕士研究生,至今已有两届毕业生。研究生课程基本形成体系,积累了非常宝贵的研究生培养经验。现在该二级学科归内蒙古大学经济管理学院建设,为以后的良性发展创造了条件。

#### 四、中国少数民族艺术

主要力量集中在艺术学院。经过近些年的建设,艺术学院于 2006 年获得艺术学和音乐学硕士学位授予权,于 2007 年开始招收硕士研究生。该学院人才荟萃,成果显著,特色鲜明,具备了中

国少数民族艺术,尤其是北方民族及蒙古族艺术学科建设的良好基础和条件。

### 五、民族理论与政策

该学科本是我校的强势学科,但是由于近年在学科调整过程中没有形成集中的力量而显得较为薄弱。主要研究力量分散在公共管理学院、人文学院和法学院等单位,至今尚未获得硕士学位授予权。法学院开展民族法学研究、公共管理学院开展民族理论与政策和民族政治研究、人文学院开展中共民族政策发展史研究,所产生的成果为该学科领域的建设和发展奠定了较好的基础。除此以外,还有以下几点值得我们予以肯定:

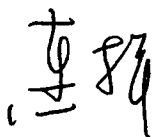
一、学术梯队结构合理,展现出强劲的发展态势。以上5个二级学科共由38名教授、50名副教授和33名讲师构成本学科学术梯队。其中博士生导师有14人,具有博士学位的有44人,具有硕士学位的有76人。教授队伍的年龄结构为36—45岁的15人,46—55岁的18人,56—60岁的1人,61岁以上4人;副教授队伍的年龄结构为35岁以下3人,36—45岁34人,46—55岁12人,56—60岁1人;讲师队伍的年龄结构为35岁以下29人,36—45岁4人。

二、科研成果丰硕。目前,我校民族学学科承担各级各类科研项目144项,其中国家及国务院各部门项目28项,国家自然科学基金项目38项,科研经费达407.7万元。2002年到2006年底,发表论文422篇,高级专业技术人员平均每年每人达2.9篇;出版学术专著39部,译著41部。获国家级奖15项,省部级奖58项。

基于以上的分析,内蒙古大学党委和行政作出全面建设内蒙古大学民族学一级学科的决定。学校成立了民族学一级学科建设领导小组,下设办公室,全面开展了工作。经过半年多的努力,学校整合蒙古学学院所属民族学系以及公共管理学院所属社会学学科力量,于2007年6月正式成立了内蒙古大学民族学与社会学学

院,为民族学二级学科博士点以及一级学科博士点的建设提供了实体保障。对民族学所属5个二级学科的建设也作了全面的安排,任务分解到具体学科带头人。

如此强大的学术力量,必然产出大量的学术成果。在调查研究过程中,发现有不少研究成果亟待发表。针对此类问题,学校决定拨出专款,对已经完成的优秀研究成果,以“内蒙古大学民族学研究丛书”形式由内蒙古大学出版社编辑出版。经过严格的筛选,现有第一批10本学术专著入选。这是民族学学科落实学校全面建设内蒙古大学民族学一级学科任务的具体体现,必将为促进民族学研究的蓬勃开展,产生积极的效果。以后,该丛书还将继续收录我校优秀的民族学研究成果,成为内蒙古大学特色学术精品,以推动内蒙古大学民族学研究的继续发展。

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized Chinese characters, likely '李志' (Li Zhi).

2007年6月20日



## 中文摘要

改革开放以来,中国经济发展迅速,被世人称之为“发展的奇迹”。然而,在全国经济快速发展的情况下,各地区发展极不平衡,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,反而进一步扩大。各地区发展不平衡,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。以往,学术界多从自然条件、历史原因、经济基础、人文环境、政策因素以及劳动力素质等方面进行分析,认为:正是上述原因,导致当代中国的地区发展差距及其扩大。在充分借鉴现有理论成果及其观点的基础上,本文运用政治学、行政学有关政府能力的理论,把当代中国地区发展差距及其扩大与地方政府能力联系起来进行考察,认为:当代中国的地区发展差距,特别是西部民族地区发展缓慢,是由诸多因素交互作用的结果,地方政府能力强弱的差异无疑是其中一个极其重要的现实原因。对此,我们从理论和实证两个方面进行了分析、论证。

就地区经济发展的要素、地方政府在地区发展要素形成与积累中的作用以及地方政府能力与地区发展差距的作用机理而言:首先,影响地区经济发展的因素多种多样,主要有自然条件、资本、技术、人力资源和制度安排。上述要素的交互作用,制约着地区的经济增长和社会发展。其次,地方政府在地区经济发展要素形成

与积累过程中,发挥着极其重要的作用:一是改善和合理利用自然条件;二是促进地区资本形成;三是开发和引进技术;四是开发人力资源;五是制度创新。最后,地方政府能力与地区发展差距直接相关,即地方政府能力对于地区经济发展具有重大影响;地方政府能力强弱的差异导致地区发展差距及其扩大。

地方政府能力是由诸多单项能力构成的完整体系。考虑到经济规划发展能力、市场制度创新能力、资源汲取利用能力、公共服务供给能力和人力资源开发能力对地区经济发展具有重大影响,本文围绕上述五个方面的能力选取能够反映其相应本质、特征的22项具体指标,通过西部民族地区、东部沿海地区地方政府能力与地区发展差距、特别是西部民族地区经济发展缓慢相关性的实证分析,揭示和验证二者之间的内在逻辑、作用机理:地方政府能力强可以促进地区经济与社会发展及其现代化进程,反之,则延缓地区经济与社会发展及其现代化进程;地方政府能力强弱的差异,是造成当代中国地区发展差距及其扩大、特别是西部民族地区发展缓慢的一个重要的现实原因。

地方政府能力,既是政府发展的直接结果,又是地方政府与其行政环境交互作用的产物,必然受其所处自然、社会环境的制约。从政治学、行政学的角度入手,我们将地方政府能力的制约因素区分为三大类:一是自然、历史和人文因素,即恶劣的自然条件加大地方政府的行政成本、落后的历史起点致使地方政府面临不利的发展基础、低下的教育水准限制地方政府发展作为的有效发挥以及多样的文化差异对地方政府提出特殊要求,等等。二是政策因素,主要有对外开放政策造成的地方分权不均等、区域经济发展政策“东倾”以及复杂民族关系下“重稳定、轻创新”的政策导向等。三是体制因素,即非均衡制度供给导致地方政府缺乏创新动力;民族区域自治制度实施不力;制度安排致使国有企业比重过高影响政企关系理顺;制度创新风险大、收益小、成本昂贵;路径依赖造成制度变迁处于“锁定”状态;行政体制改革滞后导致机构臃肿、财

政负担沉重;非正式制度安排及其“意识形态刚性”增加制度创新成本,等等。这些制约因素的存在及其不同组合,使得西部民族地区与东部沿海地区地方政府形成和拥有不同的公共行政能力,从而对地区经济与社会发展及其现代化进程产生不同影响,并由此导致西部民族地区发展缓慢以及地区发展差距扩大。

加快西部民族地区经济与社会发展及其现代化进程,有效控制进而逐步缩小地区之间的发展差距,明智的选择和可行的途径在于加强地方政府能力建设。为此,本文提出西部民族地区地方政府能力建设的总体思路:一是要普遍性与特殊性相结合;二是要区分差异,分类建设,各有侧重。在此基础上,进一步提出西部民族地区地方政府能力建设的对策组合:

首先,对于中央政府和东部沿海地区地方政府而言,要给予西部民族地区地方政府能力建设外部条件的输入:一是构建“集分平衡”的中央与民族自治地方关系;二是分别不同类型地区下放权力;三是区分具体实际给予特殊政策;四是根据不同需要提供公共物品;五是在协作中加大对西部民族地区的支援和帮助。

其次,对于西部民族地区各省区地方政府而言,提升自身能力,既要根据面临的相同行政环境和普遍需要,进行“能力同构”,又要结合各自实际和特殊需求,进行“能力异构”。只有这样,才能切实有效地加强、改善和提升地方政府能力,进而控制和缩小西部民族地区与东部沿海地区的发展差距。

**关键词** 地方政府能力;地区发展差距;西部民族地区;东部沿海地区

# Abstract

Since the beginning of reform and opening up, China's rapid economic development is regarded as "development miracle" of the world. However, under the situation of rapid economic development, there is a very uneven regional development. That is to say, regional economic growth and development level is decreasing from east to west. Compared with eastern coastal areas, the western ethnic areas develop very slowly. The development gap has not narrowed, but further expansion. Unbalanced regional development, especially the slow development of western ethnic areas and the widening gap between western ethnic areas and eastern coastal areas result from many reasons. Previously, academe always analyze it from natural conditions, history, economic infrastructure, human environment, policy environment and the quality of labor force and consider these as the precise reasons which lead to China's regional development gaps and expansion. Basing on the existing theoretical research and government's capacity theory of the political science, Administration, this paper connect development gap with local government capability and purport that Contemporary regional development gap, especially the slow development of western ethnic areas result from the interaction of many factors and the different capability of local governments is undoubtedly

an extremely important practical reasons. In this regard, we have both theoretical and empirical analysis and demonstration.

For the elements of regional economic development, the role of local government in the formation and accumulation of regional economic development elements and the function mechanism of local government capacity and regional development gap, firstly, the area economic development is affected by many factors, such as the main natural conditions, capital, technology, human resources and institutional arrangements. These factors interact and constrain the region's economic growth and social development. Secondly, local government plays an extremely important role in the formation and accumulation process of regional economic development elements. That can be expressed as follows: firstly, to improve and rational use of natural conditions; secondly, to promote regional capital formation; thirdly, to develop and fetch in technology; fourthly, to develop human resources; fifthly, to institutional innovate. Finally, the capability of local government and regional development disparities are directly related. The ability of local governments has a major impact on regional economic development. the difference of local government capability lead to regional development gap and its expansion.

Local government capacity is a complete system which is consists of much individual ability. Taking five kinds of capability into account, such as economic development planning, marketing systems innovation, resources using, public services supply, human resources development have a significant impact on regional economic development. This article, based on the five elected ability and 22 specific indicators which can reflect the nature of its corresponding features, try to detect and validate the inherent logic, functional Mechanism between the two; local government which has better capability can pro-

mote economic and social development and modernization process, on the contrary it is the opposite; The difference of the capability of local governments is the important reality cause of the regional development gap and its expansion, especially the slow development of western ethnic areas .

Local government capacity is not only the result of government development, but the production of the interaction between local government and its administrative environment. Therefore, it must be inevitably subject to the local natural and social environment. From politics and administration perspective, we divide the restricted factors of local government capability into three categories: the first sort is natural, historical and cultural factors, including poor natural conditions increasing the administrative costs of local government, the behind historical starting point causing adverse environment for development, lower educational standards restricting the function of local government and variety of cultural putting forward exceptional requirements, and so on. The second sort is the policy factors. Such as the uneven decentralization as a result of economic Opening up policy, the “dipping” of Regional economic development policy, and the “stable, non-innovative” oriented policies owing to the complicated ethnic relations . The third sort is the institutional factors. Local government is lack of innovational motivation because of the Non-balanced system supply; Ineffective implementation of the regional national autonomy institution; institutional arrangements lead to the high proportion of state-owned enterprises and effects the relations between government and enterprises; institutional innovation has high risks, expensive cost benefits and low benefits; institutional change being “lock-in” because of Path dependence; the behind innovation of administrative structure leading to overstaffed institution and heavy financial burden;

and the informal institutional arrangements and “ideological rigidity” increase the cost of institutional innovation, and so on. The existence of these factors and its different combination make the local government of the western ethnic areas and eastern coastal areas have formed and possessed of different public administrative capability, which have a different impact on the regional economic and social development and the process of modernization. This led to the slow development of the western region and national and regional development disparities.

To accelerate economic and social development of western ethnic areas and its modernization process and to effectively control and gradually narrow the development gap between regions, a wise choice and feasible way is to strengthen local government capacity. Therefore, this paper puts forward an overall measure to building western ethnic local government capacity: firstly, to integrate universality with particularity; Second, to distinguish discrepancy and construct classifiably, with different focuses. On this basis, try to put forward further countermeasure in building western ethnic local government capacity.

Firstly, the central government and eastern coastal local government should give western ethnic local government import for building its capacity: First, to establish the “centralization and decentralization balance” between the central government and autonomous regions; second, to devolve power according to different types of region; Third, to provide special policies according to specific fact; Fourth, to provide public service according to different needs; fifth, to increase support and help to Western ethnic areas in collaboration.

Secondly, the Western ethnic areas and provinces local government should construct the ability of the same model in accordance with the same administrative environment and needs; meanwhile, they should construct the ability of different model in light of their own real-

ities and the special needs. Only in this way can we effectively strengthen, improve and upgrade the capacity of local government. Then control and reduce the development gap between the western ethnic areas and the eastern coastal areas.

**Key words:** local government capability; Regional development gap; Western ethnic areas; eastern coastal areas



# 目 录

中文摘要	1
英文摘要	4
导论	1
第一节 选题的背景、提出和意义	2
一、选题的背景	2
二、选题的提出	5
三、选题的意义	8
第二节 国内外政府能力研究综述	14
一、国外研究综述	14
二、国内研究综述	19
第三节 理论资源与研究方法	36
一、理论资源	36
二、研究方法	47
第四节 创新点与后续研究设想	52
一、本文的创新点	52
二、需要进一步研究的问题	55
第五节 基本框架及几点说明	56
一、基本框架	56
二、几点说明	59