

云南财经大学 学术著作丛书
Series of Academic Works of YNUFE

西部大开发与政府管理 创新研究

The Research on Western Development and Management Innovation
of Government

Series of Academic Works of YNUFE

马国芳 / 等著



经济科学出版社

云南财经大学 学术著作丛书
Series of Academic Works of YNUFE

西部大开发与政府管理 创新研究

The Research on Western Development and Management Innovation of Government

马国芳 / 等著



经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与政府管理创新研究 / 马国芳等著. —北京:
经济科学出版社, 2010. 10

(经济学·管理学博士论著)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9807 - 3

I. ①西… II. ①马… III. ①地方政府—行政管理—
研究—西北地区②地方政府—行政管理—研究—西南地区
IV. ①D67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 159955 号

责任编辑: 张 频

责任校对: 徐领柱

版式设计: 代小卫

技术编辑: 董永亭

西部大开发与政府管理创新研究

马国芳 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京欣舒印务有限公司印刷

永明装订厂装订

880 × 1230 32 开 13 印张 340000 字

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9807 - 3 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

杨桂红博士和她的同事们历经数年完成了《城镇贫困与社会救助——以云南省为例》一书，我很高兴看到云南省学界精英密切关注贫困人口的社会救助问题，并从理论层面上对社会救助工作进行深入的研究和探索，这对社会救助制度的进一步规范和完善提供了有益的帮助，也对云南省社会救助工作的顺利开展起到了较大的促进作用。

随着改革开放的深入，经济结构调整过程的“阵痛”使我国城镇人口中贫困人口的比重有所增加。正如书中所说，我国当前城镇贫困人口具有明显的“转轨性”和“过渡性”特征，区域性贫困与结构性贫困并存，历史性贫困与转轨性贫困并存。面对这种形势，我们及时有效地加强了社会救助体系的建设工作，在很大程度上缓解了城镇贫困问题，为构建社会主义和谐社会提供了有利的保障。但是，由于城镇贫困人口情况复杂、规模较大，社会救助体系又处于不断探索和完善过程中，城镇贫困问题尚未得到根本解决。尤其是云南省这样的经济落后省区，要从根本上解决城镇贫困问题仍然任重道远。因此，本书结合云南省实际进行的有益探索必将有助于城镇扶贫济困工作的开展。

作者通过典型调查，在掌握大量第一手资料的基础上，分析了不同地区城镇贫困问题的成因，阐述了城镇贫困人口社会救助制度的现状，系统归纳了当前解决城镇贫困人口问题的总体思路和机

制。作者重点探讨了云南省城镇居民最低生活保障制度、云南省教育救助制度、云南省城镇贫困人口医疗救助制度和云南省其他社会救助制度的执行情况、实施效果和存在问题，并提出了进一步完善这些社会救助制度的思路和措施。更为难能可贵的是，作者通过深入调查得到的大量数据资料不仅为本书的分析和结论提供了有力的支撑，在一定程度上也补充了政府部门决策参考的数据库。

对城镇贫困群众实施社会救助是各级政府的重要职责。在省委、省政府高度重视和大力支持下，云南省各级、各有关部门认真履行职责，切实落实救助政策，积极探索做好城乡社会救助工作的新途径、新方法，各项救助制度不断得到规范和完善，救助力度不断加大，救助水平不断提高，城乡困难群众得到了多层次、全方位、系统化的救助，一个符合省情、成效显著的城乡社会救助体系框架初步形成。在城市居民最低生活保障、农村“五保”供养、农村特困群众生活救助、城乡医疗救助、灾害应急救助、流浪乞讨人员救助，以及就业、教育、住房、司法等方面的救助都取得了较大的成绩。但是，云南省的各项救助资金不足，基层社会救助工作平台的搭建发展不平衡，社会救助信息化建设滞后，等等，还需要进一步努力解决。扶贫济困不是哪个政府部门自己的力量就能解决的问题。我们需要充分调动全社会的力量，尤其要利用理论和学术界的智慧，对贫困群众救助问题进行深入的理论研究和实证分析。本书作为一个有益尝试，必将推动学术界进一步参与到贫困群众救助的工作中来。作为贫困群众社会救助的管理者和执行者，我要感谢本书作者做出的贡献，并希望本书出版后能够产生广泛的社会影响，让全社会都来关心和支持贫困群众的社会救助工作。

云南省民政厅副厅长：



2006年6月于昆明

目

录

第1章 总 论	1
第1节 序 言	1
第2节 西部大开发战略实施的基本概况	10
第3节 本书的基本观点和分析框架	42
第4节 以政府管理创新深入推进西部大开发的 思路及对策建议	58
第2章 西部大开发的目的及重点	92
第1节 西部大开发的目的	92
第2节 深入推进西部大开发的重点之一：以增加农民收入 为中心，加大解决“三农”问题的力度	97

第3节	深入推进西部大开发的重点之二：切实加强 生态环境保护和建设	104
第4节	深入推进西部大开发的重点之三：着力加强 基础设施建设	109
第5节	深入推进西部大开发的重点之四：加快发展 特色经济和优势产业	111
第6节	深入推进西部大开发的重点之五：大力发展 科技、教育、文化和医疗卫生等社会事业	118
第3章	政府管理创新是深入推进西部大开发的重要动力	120
第1节	创新及政府管理创新概述	120
第2节	西部地方政府管理创新的现实意义	131
第3节	西部地方政府管理创新的模式、原则和条件	139
第4节	西部地方政府管理创新的目标	160
第5节	促进西部地方政府管理创新的对策	163
第4章	西部大开发进程中地方政府管理创新的 实践与探索	187
第1节	成都市探索统筹城乡综合配套改革 ——通过“四个推进”来规范政府服务工作	188
第2节	广西贵港提出“六靠”工作思路	192
第3节	大理开通“政府信息直通车”	195
第4节	2008年昆明新政——硬手段打造软环境	199
第5节	新疆“乌昌一体化”探索	203
第6节	兰州“治庸风暴”——“一把手”上电视	207
第7节	陕西省安康市非经营性国有资产管理的做法	210
第5章	西部大开发与廉洁行政、高效行政	213
第1节	廉洁行政、高效行政概述	213

第 2 节	廉洁行政、高效行政对深入推进西部大开发的重要意义	217
第 3 节	西部大开发进程中廉洁行政、高效行政的制约因素	220
第 4 节	西部大开发进程中廉洁行政、高效行政的实现途径	228
第 6 章	西部大开发与服务行政、协调行政	242
第 1 节	服务行政、协调行政概述	242
第 2 节	服务行政、协调行政在西部大开发中的重要作用	248
第 3 节	西部大开发进程中服务行政、协调行政的基本情况	253
第 4 节	西部大开发进程中服务行政、协调行政的实现途径	273
第 7 章	西部大开发与依法行政、诚信行政	284
第 1 节	依法行政、诚信行政概述	284
第 2 节	依法行政和诚信行政对于西部地方政府管理创新的特殊意义	289
第 3 节	西部大开发进程中政府依法行政和诚信行政取得的成就	295
第 4 节	西部大开发进程中政府依法行政和诚信行政存在的主要问题及原因	299
第 5 节	推进西部地方政府依法行政和诚信行政的对策措施	324
第 8 章	西部大开发与科学行政、民主行政	347
第 1 节	科学行政、民主行政概述	347

第2节	科学行政、民主行政在西部大开发中的 重要作用	350
第3节	西部地方政府在科学行政、民主行政中 存在的主要问题	354
第4节	深化改革, 不断创新, 提高西部地方政府 科学行政和民主行政能力	363
参考文献		387
后记		406

第 1 章

总 论

第 1 节 序 言

在对西部大开发与政府管理创新进行全面分析和深入探讨之前，先对本书的研究主题、研究意义、研究方法做出必要的阐释，并对相关概念等做出适当界定。

一、研究主题

西部大开发与政府管理创新，是进入 21 世纪以来众多吸引我国理论界和实践界之重大课题的其中两个主题。前者是关于如何科学开发我国落后区域、实现全国人民共同富裕的重大命题，后者是关于各级政府为了适应内外部环境变化所提出的新挑战和新要求而对自身做出创造性调整和变革的重大命题。本书力图将这两大命题有机联系在一起，以求从一个独特的角度对其进行整合性研究，探寻两者的发展规律和辩证逻辑关系。首先，我们探讨了自 2000 年中央实施西部大开发战略以来，西部地区所取得的主要成就与存在的主要问题及下一步继续深入推进西部大开发的重点；其次，我们着重探讨了政府管理创新对于西部大开发的重大意义，提出了若干政府管理创新的有力举措，以此来大力推动西部大开发的继续深入可持续发展。我们的结论是：西部大开发为政府管理创新提供了无

限广阔的空间和舞台，西部大开发的客观实际迫切需要各级政府进行创新管理与之相适应；反之，政府管理创新又是进一步深入推进西部大开发的重要动力和根本制度保障。

二、研究意义

21 世纪，随着中国的改革与发展步入全新的发展阶段，党和国家的发展理论与发展战略创新也取得了重大突破。从全面建设小康社会战略目标的确定，到构建社会主义和谐社会命题的提出，再到深入贯彻落实科学发展观，这一系列理论创新无不体现了鲜明的以人为本的发展主旨和全面统筹的发展取向。深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，是新形势下党中央做出的整体性战略部署，是统领当前及今后相当长一段历史时期内各项工作的指针。

促进区域协调发展、逐步缩小区域发展差距，就是深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会和落实全面建设小康社会的重大战略任务。区域协调发展关乎可持续发展要求中的区域公平问题。中国是一个区域经济发展很不平衡的发展中大国，有学者曾对中国区域经济的差距做出如下判断：中国东部地区特别是东南沿海地区，在 20 世纪 90 年代中期已进入起飞阶段，现在正处于“工业化的实现和经济高速增长阶段”（库兹涅茨统计分析的第二、三阶段），但西部除少数发达地区主要是中心城市和城市群地区，亦进入了“工业化实现和经济高速增长阶段”外，西部广大的贫困地区，工业化程度还很低，还只处于起飞准备的前期阶段。改革开放 30 年来，中国区域发展政策基本上是成功的，但亦面临许多严峻的挑战，既需要巩固和加强东部发达地区的成果，又需要尽快帮助西部地区追赶上来。既要注重区域政策中的乘数法则，更要关注区域发展中的公平、稳定、协调发展。现在是东部地区已有了超常发展，东西部差距在进一步拉大，如何通过发展战略的调整和增长机

制的选择,使得西部经济亦获得超常发展,是目前解决东西矛盾,缩小东西差距的关键所在。

当前,我国正在实施西部大开发、东北振兴、中部崛起、东部地区实现新跨越的整体性区域发展战略,区域发展呈现出东、中、西和东北“四轮驱动”的新格局。核心目的就是要统筹区域发展,实现区域协调发展。统筹区域发展,加快西部地区发展至关重要,是实现区域协调的关键环节,对深入贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、夺取全面建设小康社会新胜利具有重大而特殊的战略意义。深入推进西部大开发,进一步提高西部大开发的质量和效益,统筹区域城乡协调发展,必须使包括近4亿西部人民的最大多数人民共享改革发展的成果,不断夯实党的执政基础。西部大开发是我国继20世纪70年代末开始的沿海地区开放战略之后的又一重大举措,是关系到中华民族长远发展的历史选择。许多专家、学者,以及政府官员已经对西部大开发进程中的经济社会发展作了大量的调查、分析、研究和总结。但是,用科学发展观指导区域经济发展、坚持以人为本、按照人类社会发 展规律和区域经济发展规律推动西部区域经 济全面、协调、可持续地又好又快发展的研究才刚刚开始,亟待进一步深入研究。

在我国这样一个有着长期计划经济历史的国度里,政府作用对经济发展的影响远远大于其他市场经济国家,在进一步完善市场经济体制的过程中,在制度创新的艰巨过程中,政府管理创新显得更为迫切。早在1956年,毛泽东同志在《论十大关系》一文中就提出要发挥中央与地方的两个积极性。改革开放一开始,下放权力,授予地方更多的自主权就成为改革的重要措施和内容。1995年,江泽民同志在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》一文中再次强调了发挥地方积极性的意义,以及协调地区之间关系的重要性。这充分说明,在改革开放过程中,地方政府已经成为具有高度自主性、自利性和能动性的治理主体,对中央与地方的关系、地方之间的关系、国家与社会的关系、国家与国际社会的关系

等都产生着广泛而深远的影响。

在中央政府政策环境大体相同以及区域自然条件和经济基础既定的情况下,区域发展状况更取决于地方政府制度创新能力。地方政府是一个国家政治制度的重要组成部分,不了解前者,就不了解后者。每一个国家只有一个中央政府,却有多个地方政府。地方政府是党和国家大政方针的贯彻执行者,党和国家的路线方针政策,需要地方政府加以落实;地方政府又是本地区经济社会发展和社会稳定的组织领导者,在推动地方经济社会发展和维护一方平安中负有重大责任;地方政府还是本地区公共产品、公共服务的组织提供者,与人民群众的联系最为直接,人民群众的权利和利益需要地方政府去实现、维护和发展。换言之,地方政府与民众的日常生活更为息息相关,与多样性的地理和社会生态环境联系更为密切。地方政府以地方利益总代表的身份出现,在地方与中央的纵向关系中,在地方与地方的横向关系中,用尽各种手段来拓展本地区经济的生存空间与发展空间,是非常具有中国特色而又耐人寻味的现象。西部大开发是世纪之交中国政府审时度势、高瞻远瞩所做出的一项具有深远历史意义的战略决策,近十年来的开发,走的是政府与市场相结合的开发模式,把国家的力量和各方面的力量统统调动起来、发挥出来。实践证明这一模式是成功的,表明了中央和地方各级政府在西部大开发中的重要作用。而以往研究中,符合全面建设小康社会进程中西部12个省区市自身情况的政府管理创新研究却仅仅处于起步阶段,对如何通过中央政府和西部地方政府管理创新推进西部大开发进程的研究还需进一步深化。

本书的研究目的在于理清西部大开发进程中政府管理创新的目标、思路和措施,对于进一步推进西部大开发具有理论意义和实践意义。同时,通过创新,地方不仅可以有效解决当地治理面临的各种新旧问题,而且能为国家治理的整体变革提供动力和制度经验。这是一个大国的渐进变革逻辑的必然和必需。

三、研究方法

“工欲善其事，必先利其器。”方法对于研究来说永远是重要的。可以肯定地指出，唯物辩证法是本书的方法论原则。唯物辩证法认为，任何事物都是相互联系的，而非彼此孤立的；任何事物都是变化发展的，而非绝对静止的；任何事物的存在和发展都是以时间、地点、条件为转移的，而非单一模式。在唯物辩证法的这些方法论原则指导下，本书在具体考察和探析西部大开发的过程中，综合运用公共行政学、政府经济学和地方行政管理理论的基本原理，利用翔实的数据资料，采用系统分析与个案分析相结合、规范分析与实证分析相结合、纵向分析和横向比较相结合、定性分析和定量分析相结合等方法，在文字论述外还运用了大量数据、图表、案例等结合文字进行阐述。

四、重要概念的界定

1. 关于“西部大开发”政策措施的适用范围

2000年10月26日，国务院发布了《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，在该通知中，明确规定“西部开发的政策适用范围，包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区、广西壮族自治区。”^①2001年8月28日，国务院西部开发办公室发布了《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》，在该意见中，明确规定西部大开发政策措施的

^① 《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》，中国网（www.china.com.cn）。

适用范围,“包括重庆市、四川省、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、宁夏回族自治区、青海省、新疆维吾尔自治区(新疆生产建设兵团单列)和内蒙古自治区、广西壮族自治区(上述地区以下统称‘西部地区’)。其他地区的民族自治州(湖南省湘西土家族苗族自治州、湖北省恩施土家族苗族自治州、吉林省延边朝鲜族自治州),在实际工作中比照有关政策措施予以照顾。”^①

所以,按照国务院的规定,我国的西部地区,包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏、广西和内蒙古12个省(区)市,面积达686.74万平方公里,占全国国土面积的71.5%;耕地面积占全国耕地面积的36.9%,有着极为丰富的资源;总人口3.63亿人,占全国总人口的28.0%。(如图1-1所示)西部地区是我国少数民族最集中的地区,全国有50个少数民族聚居在西部地区。我国绝大多数的民族自治地方都在西部地区,它包括我国全部省一级的5个少数民族自治区,27个少数民族自治州(占全国30个少数民族自治州的90%)和83个少数民族自治县、旗(占全国120个少数民族自治县、旗的69%)。我国的陆地边境线85%在西部,有30个少数民族跨境而居。^②

“西部”是个相对概念。就整个国家来讲,上述12个省区是我国的西部,中央提出的西部大开发指的就是这些西部省份的开发建设。这些西部省份之内实际上也有个“西部”问题,这些省内的每个市或县也有个“西部”问题,每个市或县内的乡镇也有个“东——西”问题,每个乡镇内的每个村也有个“西部”建设

① 国务院西部开发办:《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》,国务院西部地区开发领导小组办公室(www.chinawest.gov.cn)。

② 根据《中国统计年鉴2008》(中华人民共和国国家统计局(www.stats.gov.cn)——统计数据——年度数据)及第二次全国农业普查主要数据第6号公报提供的相关数据计算得到。



图 1-1 西部 12 省（区）市位置示意

问题。因此，国家西部大开发战略的落实，离不开这些具体的“西部”开发战术的制定和实施。国家实施西部大开发战略有一系列的倾斜政策，西部省份及省内的市县以及市县内的乡镇，在落实西部大开发政策时也要有“西部”意识，在省内或市内或县内或乡内也要有相应的“西部”倾斜政策的制定。

2. 关于“政府”的含义

关于“政府”，国内学界一般从广义和狭义两个方面来理解和使用这一概念。如中国改革开放恢复重建政治学以后，由赵宝熙先生主编的第一本政治学教科书《政治学概论》中就明确地指出：“政府一词，历来就有广义和狭义两种不同的解释。在资本主义世界，实行总统制的国家，政府通常是指中央和地方政府全部的立法、行政和司法机关。这就是所谓广义的解释。在实行议会内阁制的国家，政府通常是指中央和地方的行政机关。这就是所谓狭义的解释。”^①

在国内，关于“中国政府”的法定含义有两种：一是新中国成立初期《共同纲领》规定的集立法、行政、军事、司法于一体的广义的政府，二是始于1954年宪法规定的狭义的政府，即指国家权力机关的执行机关，或国家行政机关。本研究中的“政府”，一般是指同国家机构相联系的政府，即指狭义政府，是贯彻国家权力机关和执政党的意志，管理国家行政事务的机关，是国家行政权的组织体现。我国是单一制的社会主义国家，行政机关由中央行政机关和地方各级行政机关共同组成。中央行政机关即国务院，也称中央人民政府，是管理国务和政务的国家最高行政机关。地方各级行政机关，即地方各级人民政府。中国当前的地方行政建制，除少数地区实行省、县、乡三级行政体制外，大部分地区已经建立起省（自治区、直辖市）、市（自治州、盟）、县（自治旗）和乡（镇）四级行政体制。全国有22个省、5个自治区、4个直辖市（未包括台湾省、香港和澳门特别行政区）、333个市（自治州、盟）、2859个县（市、自治旗）、40813个乡（镇）。^②从法律地位看，地方各

① 赵宝熙主编：《政治学概论》，北京大学出版社1982年版，第103页。

② 根据《中国统计年鉴2008》（中华人民共和国国家统计局 [www. stats. gov. cn](http://www.stats.gov.cn)）计算得到。