

【西部开发】

# 西部开发中的政府职能定位研究

解俊贤

(长安大学 经管学院,陕西 西安 710064)

**摘要:** 在分析政府与市场关系的基础上,从西部地区的客观实际出发,分别对中央政府和地方政府的职能作用进行了定位与分析,旨在最大限度地发挥政府对经济发展的促进作用。

**关键词:** 西部开发;市场;中央政府;地方政府

**中图分类号:** F123.6      **文献标识码:** A

## Appraising the Function of Government in the Development of China's Western Region

XIE Jun-xian

(School of Economic and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

**Abstract** Based on the analysis of the relationship between the government and the markets, according to the current situation of the western region in China, the role and function of central government and local government are analyzed and appraised respectively, so that the government can play a great role of developing the economy as much as possible.

**Key words** development of Chinese western region; market; central government; local government

西部开发必须以市场导向为主,这是毫无异议的,但作为 21 世纪初社会主义中国的一项重大战略部署,政府并非无所作为。美国、意大利等国家欠发达地区的成功实践也证明,在地区经济发展中政府与市场缺一不可。可见,西部开发中的政府职能定位,首先必须正确认识和处理政府与市场的关系。只有这样,才能知道政府的作为是什么,市场的作为又是什么,政府与市场才有可能合理分工,相得益彰,政府职能才有可能得以正确定位。

对于政府与市场关系的认识笔者同意张群群同志的观点<sup>[1]</sup>,他认为政府与市场共同存在于现代社会之中,二者已形成不可分离的共生关系。在现代社会中,离开了政府,现代市场最重要的一些制度将不复存在,由于具有强制力的政府是提供相应制度安排的重要的制度供给者;同时,市场是现代经济生活的核心,离开了市场,现代社会难以持续保持健康运转,这是一个不争的事实。其次他认为政府与市场之间的共生关系应该保持距离。由于政府和市场的原

则各异,目标亦不相同,如果二者边界不清或者在二者之间频繁地发生各种隐遁形迹的交换关系,那么,不但二者无法相得益彰,而且,反而既会破坏政府的原则,也会破坏市场的原则,从而既有损于效率,又无益于公平,导致社会肌体的腐坏。总之,对于政府与市场的关系的认识与实践,必须超越二元论,承认二者之间有距离的共生关系。

政府有中央政府与地方政府之分,二个不同层次的政府机构在西部开发中的职能作用会有所差别,所以西部开发中的政府职能定位,在正确认识和处理政府与市场关系的同时,还要解决好中央政府和地方政府的权责分工与协调配合问题。

### 一、中央政府的作用

事实证明,欠发达地区经济发展中中央政府发挥着不可替代的作用。譬如,在美国西部开发史上,美国政府对西部开发事务的介入,不仅涉及到有关政府法规的制定与特属政府部门的建立,而且涉及

收稿日期: 2001-03-16

作者简介: 解俊贤, (1963-), 女, 陕西户县人, 长安大学经管学院讲师, 主要从事金融学、投资学方面的研究。

到政府对西部发展的资金投入与收入所得的再分配。在我国西部开发的进程中,同样也需要中央政府的资金投入和政策投入,另外一定的制度供给也是不可或缺的。

### (一)中央政府的资金投入

中央政府的资金投入对西部开发初期的启动作用是必不可少的,没有政府投资的启动,西部开发就难以进行。由于西部开发首先要解除西部发展的自然条件制约,创造经济发展的基础条件包括物质基础设施、基础教育设施和基本文化设施等,这些主要是公共产品,它的创造理由由政府来承担。而且在占全国国土面积 59.4% 的多沙漠、多山、气候条件恶劣的西部地区,进行耗资巨大的基础设施建设,不可能不依靠政府力量来启动。另外,20 年改革开放,我国沿海地区经济快速发展,综合国力增强,为支持西部开发而加强政府财力投入的条件已经具备。目前中央已开始对西部地区实施资金倾斜政策,2000 年国债资金投向中西部的比例达 70%,国家拨款的投资将有 70% 集中在中西部地区,国际上或国际金融机构提供的政府优惠贷款,也将有 70% 投放在中西部。

但是,中央政府的财力毕竟有限。目前政府每年为公共投入发行国债 1 000 多亿元,1999 年度财政赤字已达 1 700 亿元,为 GDP 的 2.6%。国家拨款也受财政收入占 GDP 的比重和中央财政收入占全国财政收入的比重较低的限制,加上国家为完成国有企业改革和完善社会保障制度等改革和发展的任务,还要加大财政支出。况且,目前国家预算内投资占全社会固定资产投资的比重仅为 3% 左右。就是国家有意加大对西部的投资支持,其投资额对于地广人稀、欠帐多的西部来讲,也无异于杯水车薪。

同时,还必须充分认识到,中央政府资金投入对西部地区经济发展的贡献大小并不仅仅取决于量上的增加与减少,还取决于资金的使用效率这一重要因素。在我国,建国后出于巩固国防和意识形态上的考虑,中央政府通过计划和行政等强制手段先后对西部地区注入了大量资金,使其资本存量状况有了极大的改善,曾经创造了西部地区历史上最快的经济发展速度。从 20 世纪 80 年代开始,随着中央政府投资重心的转移,西部地区的发展速度明显回落。直观的看,这一起一落与资金投入量变动的幅度密切相关。但根据所掌握的统计资料分析,建国后前 30 年,中央政府投入资金所形成的生产能力对西部地区经济持续发展所起的支撑作用十分有限。除了因

中央政府投入政策的变化,导致已形成的资本存量得不到必要的追加投资外,与西部地区资金使用效率密切相关。自 20 世纪 90 年代以来,出于国家战略利益的考虑,中央政府再次加大了对西部地区的投入力度,并在一定程度上减缓了对东部地区追加投资的速度(20 世纪 90 年代后半期,在投资的增速上,西部已超过东部地区)。其结果是,西部地区的发展速度有所回升,但仍慢于同期投资增加的速度,与此同时,东部投资的减少对东部地区经济发展的影响则要平缓得多。1998 年,西部地区固定资产投资增幅达 31.2%,东部地区为 16.3%;而同期的 GDP 增长速度分别为 8.7% 和 10.3%<sup>[2]</sup>。在整个“九五”期间,西部地区仍旧是全国增长最慢的地区。事实证明,中央政府资金投入的大幅减少并不完全是目前西部严重落后的主要原因,所以中央政府资金投入的大幅增加也不一定必然使西部地区快速发展。

### (二)中央政府的政策投入

西部资金投入的需要与政府财力不足的矛盾,决定了有实效的政策投入将在西部开发中起主要作用,特别是在开发的中后期。这不仅因为倾斜政策是各国政府开发落后地区的普遍做法。而且因为缩小东西部经济差距,实现区域经济社会的协调发展需要政策的引导,西部开发面临一系列问题需要通过政策扶持来解决,东西部不平等的竞争关系需要政策来调整。这些政策主要包括以下三个方面:开拓有利投资空间的政策;降低投资与营运成本的政策;减少税费、给予补贴、直接增大利润边际的政策。三者相互关联,不可分割,若三者协调将形成一种聚合政策效应,能大大提升投资回报率和招商引资力。

在肯定中央政府政策支持重要性的同时,必须认识到这种政策支持的有限性<sup>[3]</sup>。首先,政策支持的空间有限。目前在全国许多地方都比照经济特区的做法实行了一些优惠政策,即便中央把在经济特区实行的各种优惠政策都给西部地区,也谈不上政策倾斜了,因为谁都享受优惠政策等于谁都不享受优惠政策。其次,优惠政策对外资缺乏吸引力。外资在投资地域的选择上,重视的是投资环境,而不是优惠政策。据国务院发展研究中心调查<sup>[4]</sup>,日本和德国 30 家最大且在华投资的公司,在华共建了 231 个项目,其中有 199 项集中在珠江三角洲、长江三角洲和环渤海地区<sup>[4]</sup>。这些世界级企业所以看中上述三个地区,是因为这三个地区除了拥有良好的基础设施、交通便利;拥有发达的科学与教育事业及众多的人才;还拥有特殊的地域优势。因此,西部地区仅依靠

优惠政策和特殊待遇难以吸引外资。若在改善基础设施的基础上,依靠健全的法制和良好的市场秩序,将对国际投资来源特别是跨国公司具有很大的吸引力。另外,太多的政策优惠并非有利于西部发展。西部的发展之路要靠西部人自己开辟,自己“走”,不能长时期让国家“抱着走”或“扶着走”。因此,国家政策支持不仅要适度,而且应随着时间的推移,逐步弱化政策支持的力度。可见,不仅政策支持的空间有限,而且仅依靠优惠政策振兴西部,不仅不利于西部地区吸引外资,而且也不利于西部快速发展,缩小东西部差距。

### (三)中央政府的制度供给

中央政府资金投入和政策投入的启动与引导作用,无疑将吸引资本、技术、人才的“西流”,但是政府投入以及由此带动的其他主体投入能否在西部发挥应有的经济增长效应,关键在于增强西部地区经济素质、活力与自我发展能力,关键在于推进制度创新。因为西部地区经济发展中受到的制约,不仅在于区位优势,资金、技术、管理等要素稀缺,更重要的是体制制约。

按照制度变迁理论,制度创新可能出现在各个层次上,如个人的、团体的、政府的制度创新等。在中国渐进式制度变迁中,中央政府一直是制度供给的主要角色。20年来改革的实践也表明,随着市场化改革的深入,在地区经济发展中,中央政府的制度供给至关重要。譬如,东部地区的制度创新(非国有经济的发展)与中央政府的控制力减弱有着密切的关系。从改革开放初期的财政大包干、成立经济特区到国有企业下放地方……,这一系列措施把东部地区的地方政府推到了前台。中央权力下放,使得东部地区的地方政府比以往任何时候都更加关心本地区企业的效率问题。因为地方政府意识到本地企业效率的好坏开始直接关系到收入的多寡。出于此种考虑,东部地区的地方政府在发展本地非国有经济的问题上表现出极大的热情,客观上为非国有经济的发展创造了一个较为宽松的制度环境;在国有企业改革方面也快于西部地区。对有效率的经济组织的追求,最终成了东部地区经济快速发展的源头活水。

西部地区在改革开放20多年后的今天,国有经济比重仍占到63%左右,在确立排他性产权方面,基本没有大的进展,其深层次原因主要是地方政府进行制度创新的激励不足。众所周知,在西部地区,出于某种考虑,中央政府在国有企业管理、中央与地方财税权分配等诸多领域,继续保持了较强的控制

力度。地方政府的收入只占地区经济发展所需资金的小部分,其差额基本由中央财政填补。这在一定程度上减弱了西部区域的地方政府对经济效率的关心,对发展非国有经济、对国有企业改革远没有东部地区那么大的热情。

因此,在西部开发之际,中央政府应进一步加快向西部地方政府下放自主权,尤其是结合当前国有经济布局的战略调整加快下放国有企业的控制权。通过具体的制度安排使对经济效率的追求成为地方政府实现最大化目标的主要约束条件,解决西部经济发展中地方政府进行制度创新的激励问题,加快排他性产权的确立与实施。没有这种创新,个人及其他团体的诱导性制度创新就不会发生。

## 二 地方政府的职能

西部各省、市、区地方政府在西部开发中,也应该而且必须有所作为。其尽职尽责的程度不同,使中央政府的同一笔资金、同一政策在不同省、市、区发挥的效用会有差异。经过一段时间后,有些省、市、区可能脱颖而出,成为西部经济发展的佼佼者,甚至与东部省份比高低;有些省区可能仍然被贫穷所困扰,不仅与东部省份的差距没有缩小甚至扩大,而且与西部省区的发展差距也扩大了。可见,地方政府的职能定位和有效实施对中央政府支持的效果和本地经济发展是何等重要。所以作为地方政府的职能绝不仅限于对中央政府的规划、方针、政策当“二传手”,而要在规划、协调、服务和制度创新等方面进行富有创造性的工作。具体而言,地方政府的职能主要有:

### (一)规划职能

西部各地方政府要根据国民经济发展战略和中央政府的倾斜政策,制定符合本地区特点的发展规划和相应的优惠政策,并认真做好政策的落实工作。首先要制定产业发展规划,确定资源的产业配置次序,使有限的资金、人才等资源配置到能充分发挥作用的开发项目和环节。其次要制定科教先行规划,加快西部的科技进步和科技转化,以及用科技改造传统产业步伐等。上述规划的如期实现,需要相应的政策支持,这些政策主要有:产业开发政策、产业倾斜政策、所有制结构调整的引导政策、合理的收入分配政策等。大力扶持本地区的基础产业、优势产业和主导产业,促进产业结构调整,实现西部生产力的合理布局;降低国有经济的比重,提高非国有经济的比重,使非国有经济成为西部发展的主力军之一。

## (二) 引导职能

引导职能是西部地方政府的重要职能,它主要表现在:西部各省市应协作、联合,通过计算机联网完善市场服务系统;加强信息交流,培育信息市场,建立信息共享机制,通过信息来引导企业的产销活动,对西部的国土、矿产、科技、人才等优势资源进行合理开发和有效利用;有计划、有组织地引导剩余劳动力在本地区就业或向异地转移,减少劳动力流动中的盲目性,增加其有效性和合理性。

## (三) 管理职能

地方政府的管理职能主要包括投资管理职能和国有资产管理职能。这就要求西部地方政府部门应当控制好投资规模,抓好公共基础设施和关系国计民生的垄断性产业的投资,为企业生产经营创造良好的外部环境,通过国有资产管理局健全国有资产评估制度,加强监督和管理,防止在国有经济退出时的国有资产流失,同时要探索国有资产高效运营的途径。

## (四) 协调职能

西部开发是一项系统工程,涉及到多方面的工作和多种关系,因而协调职能也是地方政府职能的重要方面。协调职能主要是协调区内与区外的各种关系。对内要继续发展区域内的经济合作,包括企业与企业之间的合作、科研院所与企业的合作等,扩大合作范围,提高合作效益。对外要加强与西部其他省区的合作,实现优势互补,共同发展;加强与东、中部地区的合作,借助其资金和技术力量推进本地经济发展;加强国际合作,吸引国外企业来西部投资办厂,进行基础设施建设。

## (五) 服务职能

西部开发的主力军包括西部的各类经济主体,如国有企业、民营企业、外资企业、中外合资企业等。西部地区的各级政府应当充分发挥其服务职能,为各种经济主体的开发活动创造良好的外部环境<sup>[5]</sup>。(1)为国有经济的布局、产业结构和产品结构的调整提供服务和帮助。(2)为非国有经济的发展营造一个宽松的政治环境<sup>[5]</sup>。(3)为西部开发创造一个良好的社会环境,包括良好的社会秩序、市场秩序等。(4)为西部开发创造良好的制度环境,建立一个廉洁、高效的地方政府,给各类投资者以信心和激励。

## (六) 制度创新职能

东部的经验表明,在全国体制改革的大背景下,地方政府在地区制度创新中起着积极的不可替代的作用。地方政府不仅仅是制度的接受者,而且应该主动参与改革和制度创新。由于地方政府比中央政府更了解当地的经济状况、资源分布和社会需求,地方政府积极性和主动性的发挥,更有利于形成具有本地特色的经济发展道路。从客观存在的“后发效应”和不发达国家、地区经济发展的成功经验看,不发达地区要加速工业化和现代化进程,实现经济跳跃式发展,地方政府不仅要发挥上述职能而且应发挥制度创新职能。以制度优势去培育竞争优势,比忙于替企业做规划“招商引资”更为重要。由于西部地区市场化改革滞后,地方政府在加快改革、实现制度创新方面要做的事情很多。譬如加大所有制结构调整,加快发展非公有制经济;大力推进国有经济的战略性调整和从一般竞争性行业退出;通过明晰产权、保护产权的制度创造一个激励体系,鼓励知识、技术创新和企业提高绩效等。这些改革都将大大地提高政府职能的效用,提高经济的运行效率。

## 三、结 语

西部开发中的政府职能定位,必须在正确认识与处理政府和市场关系的基础上,从西部地区的客观实际出发,分别确定中央政府和地方政府的职能作用。可以相信,只要中央政府和地方政府各司其职,各尽其责,密切配合,就能使政府为西部经济发展作出更大的贡献,从而带动全国经济的持续发展。

### 参考文献:

- [1] 张超群.超越二元论:对政府与市场关系的反思[J].当代经济科学,2000,(6).
- [2] 孙 早.制度重于投入:对西部开发的再认识[J].经济学家,2000,(3).
- [3] 解俊贤.提高西部开发的政策效用[J].陕西财政,2000,(9).
- [4] 姜少敏等编著.财富论谈[M].北京:中国城市出版社,1999,11.
- [5] 白永秀,任保平.西部开发中政府职能的定位与转变[J].当代经济科学,2000,(4).