

清华大学
中国经济研究中心
研究动态

总字34期

2000年6月20日

西部开发中的政府职能的调整

魏杰

西部落后于东部的主要原因是西部的工业化、城市化、市场化程度远远低于东部，因而西部开发的实质是促进西部的工业化、城市化、市场化。工业化、城市化、市场化的主体是企业，因而西部开发的主体是企业。政府虽然在西部开发中具有极为重要的作用，但政府并不是西部开发的主体。政府的功能在于为西部开发提供良好的开发环境，其中主要是制定和实施各种有效的法规与政策，建立和完善社会经济发展的基础设施。因此，在西部开发中尽量政府不要控制过多的经济资源，最大限度地缩小政府控制经济资源的范围和数量。对于只能由政府控制的经济资源，在资源配置中要坚持四化：第一，配置过程市场化，即政府按照市场化规划配置资源，包括土地资源采取公开拍卖方式，建设项目采取公开招标方式等；第二，配置过程公开化，即政府必须完全公开经济资源配置过程，包括财政公开等；第三，配置过程社会化，即社会公众可以通过任何方式监督政府资源的配置过程，包括放开媒体监督等；第四，配置过程法制化，即政府配置资源必须按法律程序进行，包括用法制取代资源行政配置，资源配置不能由某个行政官员说了算。总之，在西部开发中，政府不应当充当开发主体，不要将职权用于对资源的配置，政府应将职权主要集中在两个方面：一是法规和政策的制定和实施，二是基础设施的建立和完善。

如前所述，西部开发的实质是推进西部的工业化、城市化、市场化，那么如何实现工业化、城市化、市场化？其中最为关键的一条，是要推进西部的中心城市体系的建设，因为工业化、城市化、市场化要求形成中心城市体系，即形成由不同区域的城市中心而构成的中心城市体系。因此，要实现工业化、城市化、市场化，其核心问题是要形成中心城市体系。例如，某个小区域中有自己

的小中心城市，这个小中心城市再接受比自己更强更大的中等中心城市的辐射，以次类推，直到形成能接受东部大都市及国际大都市辐射的大中心城市。因此，西部首先要培育像成都、西安、昆明、重庆等各省、自治区的省会中心城市，因为它们基础不错，建设成本低。同时，各省、自治区还要加快除省会外的区域性中心城市的建设，即现有的中等城市，并以次类推，形成有大小不同类型的中心城市体系。中心城市的相互辐射是西部实现工业化、城市化、市场化的基本模式。在这种条件下，西部开发应尽量缩小和限制省一级政府的行政功能，加大对各类中心城市的权力的下放，使各类中心城市有更多的权力和职能，以促进西部的工业化、城市化、市场化。各类中心城市的权力和职能的加强，有利于增强中心城市的辐射力，削弱纵向性各种不利于西部经济发展的行政约束，从而带动西部的工业化、城市化、市场化。

由于西部开发的主体是企业而不是政府，因而中央政府及西部各级政府都不能作为非基础设施性的生产性投资主体，不应该去各种搞生产经营性的投资，而是应该引导各种民间资本进入西部，包括西部民营资本及东部资本和外资。政府的职责是引导各种社会资本进入西部，而不是把自己变为投资主体。政府应积极引导和鼓励外商、个体、私营等非公有经济在西部增加投资，为企业在西部投资建立良好的政策环境，把企业培育成为西部开发的投资主体。

西部开发必然会产生原有行政体制与经济发展相矛盾的现象，因而在西部开发中应该按照经济的内在辐射与联系，调整原有行政区划，使行政区划为西部开发服务。西部各级政府有权根据中心城市的发展及各种经济区域的形成，调整自己范围内的行政区划，使行政区划与经济区域相吻合。各级政府的这种调整，超过本身权力的，可以由上级政府出面协调。对于西部产生的原有行政区划与经济发展区域所形成的矛盾的协调，中央政府应给予重视，并给西部各级政府以应有的权力。

(版权所有，转载、转摘请与本中心联系)

主办：清华大学中国经济研究中心

联系电话：(010) 62789695

地址：清华大学经济管理学院中楼302

邮 编：100084

[返回](#)

