

西部大开发与行政体制的重构

吴盛光

(厦门大学行政管理系, 福建厦门 361000)

[摘要] 西部大开发战略是一个重大的理论问题, 也是一个重大的实践问题。要实现西部大开发这一重要战略思想与战略, 实现西部地区经济的腾飞, 必须从行政体制上进行创新, 促进西部地区行政体制的重构, 实现西部大开发与行政体制重构互动: 西部大开发战略思想的提出有力地促进了行政体制的重构; 行政体制的重构有力地推动了西部大开发。

[关键词] 西部大开发; 行政体制; 重构; 改革开放

[中图分类号] F12 [文献标识码] A [文章编号] 1008-178X(2003)01-0013-03

国家对中西部地区的开发(有的也称为发展援助)由来已久, 根据实施政策的强弱程度, 大致可以分为三个时期

第一时期: 新中国成立到改革前, 国家重点对中西部地区进行了大规模的投资和建设, 因而我们称为“强援助”时期。在这一时期, 大规模对中西部进行投资出于两个目的: 一是经济和社会的目的。试图改变旧中国遗留的全国70%以上工业和交通设施偏集沿海一隅的状况, 因为这种不平衡格局明显与国家的资源分布不符合, 也不利于整个国家的统一和民族团结。二是国防目的。根据对当时国际环境的判断, 经济重心向内地转移有利于国家安全。基于这种目的, 国家确立了加快内地经济发展, 实现生产力均衡布局的区域政策目标, 并一直延续到70年代中后期。

第二时期: 改革开放以后的政策调整。1978年底, 邓小平指出: “在经济政策上, 要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人、农民, 由于辛勤努力成绩大而收入先多一些, 生活先好起来, 在西北、西南和其他一些地区, 那里的生产和群众生活还很困难, 国家应当从各方面给以帮助, 特别要从物质上给以有力的支持。”这一思想对后来中国区域政策的调整和制定产生了重要的影响。

针对以往“重速度, 轻效益”、“重内地, 轻沿海”的倾向, “六五”计划提出的区域政策方针是: “积极利用沿海地区的现有基础, 充分发挥其特长, 带动内地经济进一步发展, 同时, 努力发展内地经济, 继续积极支持和切实帮助少数民族地区发展生产, 繁荣经济。”“七五”计划根据经济技术水平和地理位置相结合的原则, 将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带, 并明确指出了三大地带发展上不同的政策梯度: “要加速东部沿海地带的发展, 同时把能源、原材料建设的重点放在中部, 并积极做好进一步开发西部地带的准备。”这一时期, 在行政体制上有所改革, 但成效甚微。

第三时期: 新世纪新的战略。当改革开放和现代化建设全面展开以后, 邓小平同志就在思考全国经济的协调发展问题。在1988年9月12日听取关于价格和工资改革初步方案的汇报和1992年的南方谈话中, 两次明确提出了“两个大局”的战略思想: 一个大局, 就是东部沿海地区加快对外开放, 使之较快地发展起来, 中西部地区要顾全大局; 另一个大局, 就是当发展到一定时期, 比如本世纪末在全国达到小康水平时, 就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展, 东部沿海地区要服从这个大局。从而, 西部大开发战略真正提到了政府日程上来, 这一战略具有重大的经济意义和社会政治意义。第一, 能促进西部地区经济的发展, 使区域发展平衡。通过国家大量投资, 政策倾斜等优惠政策, 促进西部经济的发展, 达到东西部平衡发展。第二, 由于区域经济的协调发展, 促进国民经济良性循环。东部发展起来了, 必须帮助西部, 东西部协调发展, 才能促进国民经济整体水平的提高。第三, 提高人民生活水平, 促进边疆地区稳定, 有利于民族团结, 社会稳定, 巩固国家统一。目前, 我国经济欠发达地区主要集中在一些老少边穷地区, 解决好这些地区的经济问题, 才能维护我国的政治稳定, 促进

[收稿日期] 2002-09-28

[作者简介] 吴盛光(1980-), 男, 福建人, 厦门大学行政管理专业硕士研究生, 从事行政管理研究。

经济的发展。从这三个时期来看，西部大开发战略的实施涉及到方方面面的问题，但主要是解决中西部地区行政体制重构的问题。

要了解什么是行政体制重构，必须先从行政体制的概念谈起。我认为，行政体制又称为政府体制、政府管理体制或行政管理体制。行政体制即国家行政机关管理体制，是指行政组织的设置、职权的划分、人事制度及运行机制等的关系模式。而行政体制重构是指国家行政机关管理体制的重新构造，包括行政职权划分、行政组织结构、人事制度和行政管理方式、行政运行机制等方面的重构。它的目标是建立一个运转协调、灵活高效的政府管理体制。行政体制改革所涉及的内容是多方面的，它是行政体制的各种因素及其关系的调整、理顺和完善。主要包括以下几个方面：

1. 职能的转变。政府职能的转变意味着首先要对政府的职能重新进行定位，在行政体制重构中处于首要地位。政府职能从它的作用领域看，包括了两个基本职能，即政治统治职能和社会管理职能，政府职能本身是个发展的过程，政府随着经济、社会及周围环境各因素的变化而不断地进行职能结构的调整，职能转变的基本途径是实行政企分开。改革开放以来，“我国的政府职能发生了很大的转变，实现了政府权力向下和向外的转移，社会的市场化程度越来越高。”同时，也应进一步强化宏观调控和社会管理职能，实现政府职能结构的优化。政府职能变了，其机构改革也应相应地进行调整。

2. 政府机构的改革。政府作为制度创新的主体，有着为一切组织和经济活动制定规则，把非正式惯例等约束固定下来作为正式约束以及促进经济社会发展等一系列功能，它深刻地影响着制度创新，影响着促进经济和社会发展的轨迹。因此，政府必须精干、高效。然而，由于政府机构存在着不断自我扩张、膨胀以及机构设置不科学，行政效率低下，容易产生“寻租”现象等弊端，因此，必须对政府进行改革，以建立精干、高效的现代化政府组织。

3. 行政权力结构的调整。如何处理好中央与地方政府的权力分配问题以及政府与企业、社会的关系问题，历来是各国政府行政改革中的一个重要课题。因此，行政体制改革的核心理问题是行政权力关系的重新调整，包括中央政府与地方政府权力的划分和政府与企业、政府与社会关系的调整两方面的内容。在中央政府与地方政府的权力划分上，要在坚持中央政府宏观调控权力的前提下，着重下放权力，发挥地方政府的积极性、主动性。

4. 人事制度的改革。政府人事制度是政府体制的重要组成部分之一。一个精干高效、运转协调的政府必然是人事制度科学、合理的政府。改革人事制度，就是要改变传统的管理模式，建立科学的分类管理体制。通过建立监控机制，实现干部人事的依法管理和公开监督；通过建立竞争激励机制，促进人才的合理流动，并加速人力资源的整体开发，造就一支充满活力、高效率高素质的专业化的公务员队伍，使国家公务系统的运转效率不断提高。

5. 行政行为的规范。行政运行机制是对行政主体行为方式、原则和程序的规范性约束，它规定和影响着行政管理的基本方向和性质，是行政体制的灵魂。它包括决策、执行、反馈等环节，是个动态的过程。行政运行与政府结构、功能等结成一体推动着政府机器不停地运转，实现政府的既定目标。因此，要保证政府管理体制的高效和协调，就必须完善行政运行机制，通过加强行政立法，建立健全规范行政行为的法律规范，完善行政运行的协调机制、激励机制、监督机制和约束机制等，以规范行政程序，克服行政行为的随意性，使其规范化、制度化，实现依法行政的目标。

行政体制的重构，对于加快社会经济发展及现代化的进程有着重要的作用。现代社会，经济实力是一个国家世界地位的重要因素，而经济的发展，尤其是欠发达地区经济的发展，很大程度上取决于建立一个强有力的政府和推行有利于发展经济的各项政策。只有实现欠发达地区行政体制的重构，才能促进我国西部大开发战略的实现。

通过行政体制重构促进西部大开发战略的实现，我认为必须从以下几个方面入手：

第一，解放思想，转变观念。行政体制改革实际上是个制度创新的过程。制度是由正式的规定和非正式的习惯、传统等规则所组成。而非正式的习惯则与一个社会的文化背景、意识形态相联系，这二者在观念上影响着制度供给和制度创新。因此，在西部大开发战略实施过程中，西部地区要促进本地经济发展，必须进行行政体制改革，要进行这一改革，首先必须转变思想观念，加强宣传教育。正如邓小平同志所指出的，要教育党员和群众以大局为重，以党和国家的整体利益为重。要在西部地区大张旗鼓地宣传行政体制重构的重要性与必要性，组织学习邓小平有关行政改革的理论以及改革的实践，使人们提高对我国行政体制改革的认识，转变思想观念，自觉地克服种种阻力和障碍，从而为顺

利地推进我国行政体制重构创造一个良好的思想文化氛围

第二，转变职能，政企分开。首先，必须科学地界定政府职能，这意味着政府角色的转换，在微观领域从管理者转变为公共物品的提供者，外部性问题的解决者，市场制度的保护者，微观制度创新的推进者，公平竞争的维护者，规模效益的管制者等角色；在宏观领域承担经济稳定、持续增长以及充分就业等问题的解决者。政府必须改善同企业的关系，实行政企分开，明晰产权，实现国有资产所有权与企业经营权的相对分离，使企业真正成为法人实体和市场主体，推动行政效率的提高，实现经济的发展。西部比东部在整体实力上落后很多，政府机构上仍有不合理之处。“西部各级政府内部的机构设置中仍有专业性经济管理部门过多，社会服务部门过少的问题，其相互之间的职能交叉也未完全理顺。”为此，西部各级政府必须转变职能，政企分开，重新调整政府职能结构，才能为西部大开发的发展提供政治条件。在这一点上，西部地区各省可以借鉴苏南模式和温州模式，通过行政体制上的改革，支持经济的发展，特别是符合本地特色的优势产业的发展。

第三，畅通政府的行政运行机制。西部各地区要实现自己的发展，体制上必须进行创新，最关键的是处理好机构精简与人员分流问题，以提高行政效率。“从结果上看，任何一项改革都不得以牺牲工作效率为代价，不论是着眼于长远还是立足当前，机构改革都要有利于生产力的解放与发展，有利于市场经济体制的建立、完善与运行，有利于政治、经济和社会的稳定”。

第四，调整中央与地方的关系，实行合理分权。进行行政管理体制改革，必然涉及权力的调整 and 再分配问题。因而，如何处理中央与地方的关系，历来是行政体制重构的一个重要课题。国家在实施西部大开发战略过程中，既要重视中央政府的宏观调控作用，又要重视西部地区自身的积极性、主动性，赋予西部一定的权力和优惠政策，由“国家推动型外源开发”转向“自成长型内源开发。”对西部地区以往两次“大开发”，都是在传统计划经济体制下完全以国家投资为主体来实施的，属于典型的“国家推动型外源开发。”这种通过国家在西部“嵌入”式的开发，加上当时微观不合理的建设布局，使得这种开发没有取得预想的成效。因此，西部各地区必须吸取经验教训，不能“等、靠、要”，依赖国家的救济式扶持，而应该合理利用国家的权限来促进自身的发展。这一点可以借鉴几个特区的做法，国家在发挥宏观调控的作用之下，赋予西部地区发展特色经济更多的自主权，如外资审批权，以有利于西部地区自身根据国家的法律、法规和自身的需要（如建设基础设施）有效地利用外资，充分发挥地方自身的自主性、积极性、创造性，做到原则性与灵活性相统一，有利地推动西部经济的增长。

第五，西部各地区必须深化人事制度改革，完善国家公务员制度。在行政体制重构的过程中，干部人事制度的改革极为重要，因为一切事情都是与人联系在一起的。因此，西部省份必须深化人事制度改革，以培养跨世纪人才为目的，加速整体性人才资源开发，完善国家公务员制度改革，努力建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍，保证政府行政管理的高效率，以推动西部大开发战略的实现。同时，西部地区要作好人才吸收和使用工作。一方面，大力培养自己的人才，通过各种形式，增强造血功能；另一方面，通过各种优惠措施吸引优秀人才，出现“孔雀向西飞”的良好现象，通过智力投资促进西部发展。

第六，西部大开发过程中，继续推进政治体制改革，完善各项配套改革措施。行政体制的重构是一个复杂的社会系统工程，是诸多因素协调配合的整体改革。因此，西部各省份通过配套改革，处理好政府与企业，政府与社会的关系，加强监督工作，保证政策的实施，适应经济体制发展的需要，及时改变发展战略，由“资源依托型开发”转向“市场导向性开发”。同时，加强政府的公共投资，实行分税制，完善转移支付制度，保证地区之间的协调平衡发展。国家为了扶持受援区的企业，并尽可能补偿对受援区投资的“泄露”，必须实行国家对受援区企业的强制性采购等措施，从而保证国家西部大开发战略的真正实现。西部地区可以以城市为中心，发展城市化战略，带动地方经济的发展，从而推动整个西部地区经济的发展。西部地区已形成了一些地区性的大城市，如西安、成都、兰州、乌鲁木齐、贵阳和昆明，特别是重庆从四川省划出来，作为直辖市，这样一个超级大城市，更是西部发展大城市化战略的一个很好体现。因此，西部地区各级政府可以采取发展城市化战略这样一个配套改革来推动西部经济的腾飞。

总之，西部大开发战略是一个重大的理论问题，也是一个重大的实践问题。它涉及到方方面面的改革。但最根本的是行政体制的重构。因此，必须继续推进西部地区行政体制的重构，使行政体制成为西部大开发战略顺利实现的催化剂而不是绊脚石，使西部大开发战略与行政体制的重构成为互动。