

以构建和谐社会引领西部大开发*

王崇举

(重庆工商大学 校长办公室, 重庆 400067)

摘要:西部大开发实施五年来,取得了显著的成绩,但并没有从根本上缩小西部和东部的差距,究其原因,是西部地区自身环境,尤其是软环境存在相当缺陷。还需要缓解一些矛盾、创造一些条件。本文论述了西部地区政府转变政府职能,构建和谐社会,营造良好法治环境、社会环境和自然环境等三个环境对于引领西部大开发的意义和作用。

关键词:和谐社会;西部大开发;政府职能;法制环境;社会环境;自然环境

中图分类号:C933.2;F061.3

文献标识码:A

文章编号:1672-6693(2005)03-0010-04

Taking the Lead of Great Development of Western China by Constructing a Harmonious Society

WANG Chong-ju

(President Office, Chongqing University of Industry and Commerce, Chongqing 400067, China)

Abstract: Since the implementation of the great development of the Western China for five years, we have obtained obvious achievements. However, the distances in developing between the East and the West has not yet been shortened. This reason lies in the self-environments of the Western Areas, particularly in the shortcomings of their soft environments. So some contradictions need to be alleviated and some conditions need to be created. This paper deals with the meanings and functions of the governmental reform, the establishment of harmonious society and the construction of good environments in the aspects of lawful society, good social relationship and natural ecology to the Western development.

Key words: harmonious society; great development of Western Areas; governmental function; lawful environment; social environment; natural environment

1 西部社会经济发展现状

国家从2000年开始实施西部大开发政策至今已经五年过去了,五年来,在国家的扶持政策和大量基础设施建设项目及资金的实际推动下,通过政府和人民的共同努力,西部地区的社会经济发展取得了长足的进步,获得了前所未有的增长速度和增长质量。据国家统计局公布的数据,从1999到2004年,西部12省、市、区全社会固定资产投资从3943亿元增加到13749亿元,增长2.49倍,这是西部历史上任何一个5年都从未有过的增长速度。同期,西部地区国内生产总值从14394.63亿元增加到22920.87亿元,增长59.2%,增长速度如此之快同

样是改革开放历史上从未有过的。

但是,如果作一个横向比较的话,就不难发现,同样是这5年,东部地区的固定资产投资同口径相比增长1.87倍,而国内生产总值则同比增长73.7%。这就是说,虽然在过去5年,东部地区的投入要低于西部,效率却远高于西部,这固然有惯性的因素,但造成这种结果的,显然还有其他的原因。事实上,从2000年到2002年的3年间,国家在西部仅国债投入就达1600亿元,占同期国债发行总额的35%。但是,在1999到2004年的5年间,西部地区国内生产总值在全国的比重从17.54%下降到16.79%,下降0.75个百分点,而同期东部地区所占比重却从51.93%上升到54.24%,增长2.31个百分点。

* 收稿日期:2005-07-18

资助项目:国家社会科学基金(No.04XJY014)

作者简介:王崇举(1948-),男,重庆人,教授,校长,曾任重庆师范学院副院长暨本刊主编,主要从事区域经济学、数量经济学研究。

一降一升,促使我们认真思考:西部大开发,除了国家政策、资金和项目的投入,还需要西部地区的政府和人民,多做点什么?

2 东西部发展差异原因与矛盾分析

西部地区的落后,是由历史的、自然的、甚至还有政治的原因形成的一种复杂、系统的社会经济形态。自然条件恶劣、交通不方便这些自然的地理的原因使得西部地区工商业的发展一直受到较大的制约,经济结构的落后导致地区经济发展落后并长期导致地区公共收入和城乡居民收入落后,收入的落后又导致社会事业如教育、卫生、文化、体育等行业的落后,文化教育的落后必然导致人口素质相对低下,政府的办事能力、效率不高和因为行为对象的特征而形成的命令计划多于服务协调的执政风格,……。这种数百年积淀而成的、近百年来愈演愈烈的恶性循环拉大了东西部的差距,而且也正是因为这些原因使得差距不仅不可能在短时期内弥合,而且有很大的可能继续扩大。

所谓“西部大开发”,实际应该是指在当今国际国内、宏观经济、政治和人文大环境下,对西部地区综合发展能力和可持续发展潜力的开发,它追求的是社会经济全面稳定的发展而不仅仅是眼前快速的经济增长。因此,要搞好西部大开发,最重要的是要追求中央政府资金和政策投入的“乘数效应”,要实现这种“效应”就必须要以构建和谐社会来引领西部大开发。

勿庸讳言,要改变西部地区积淀已久的落后面貌,尤其是改变经济、社会、环境和基础设施全面落后的状况,只能靠发展,而在起步的阶段,发展所依靠的资金、技术和人才相当部份要靠从区外引进。在市场经济条件下,无论是区外、境外企业的进入,还是本地企业的扩张,其资金、技术和人才的流动都是受比较利益驱动的。市场的大小,政府服务的优劣,生产和营销成本的高低,各方面人才的生活条件和社会环境,原材料资源和人力资源获取的难易程度等,都是测算比较利益的重要因素。西部既然落后,在这些因素的比较中,相当部分客观上就处于劣势,这也是为什么不管是抗战时期的内迁、建国初期的前苏联援建,还是文化革命中的三线建设等数次“嵌入式”发展,西部地区的发展依然落后,而且一旦条件许可,即使已经到达了西部的生产力要素也还要东移的重要原因。

那么,是不是西部在这种全面的、而且似乎还有点根深蒂固的落后面前就毫无办法了呢?不是的。仔细研究可以发现,用辩证唯物主义的观点分析,这种全面的、根深蒂固的落后实际是一对一的矛盾错综复杂的交织形成的,在所有这些矛盾中,人处在中心的、矛盾的主要方面的位置:人对自然的索取和自然需要人爱护、珍惜的矛盾;人对社会的需求和社会需要人参与服务并主动承担责任的矛盾;人的生存和人的发展的矛盾;个人的发展与个人帮助他人发展的矛盾等。这些矛盾归结起来,是社会的和谐与不和谐的矛盾。

在现代社会中,人总是生活在一定的社会组织和社会结构中,政府对所有的社会组织和社会结构发挥着关键的组织、指挥、协调和服务的作用。尤其是在西部地区,政府在西部大开发中起着特别重要的作用,所以,笔者认为,西部地区政府以构建和谐社会为目标转变政府职能,可能是提升西部地区在大开发过程中对政府资金和各种政策的利用效率,缓解西部大开发中各种突出矛盾和困难,从根本上改善西部地区投资环境和形象的首选之策。

3 构建和谐社会与构建三个环境

以政府为主导的和谐社会构建,主要目标应该是构建好三个环境——即法治环境、社会环境和自然环境。

3.1 构建良好法治环境

这是一个一直来说得很多、但又确实没解决好,在西部大开发中需要中央政府和西部地区政府高度关注的问题。西部地区的特殊性在于:长期以来投入和管理都是以政府为主导的,所以在西部地区国有经济的比重特别大,计划经济的色彩特别浓。近年来,随着市场经济的发育和改革开放的深入,这种现象得到很大的改观,但计划经济的痕迹依然非常明显。这种痕迹表现在政府工作上,一方面体现为政府做事不注重科学论证,长官意志决定一切;另一方面,政府喜欢大包大揽,例如帮企业征地,管企业生产,甚至公开帮企业搞营销,……。市场经济的基本规则是企业之间信息完全和对称,企业的竞争公开且公平。而政府官员帮企业做事,做具体的事必然导致企业竞争的不公平。简单而言,一个地区企业千千万,政府有限的人手和精力只能允许他重视一些企业忽视一些企业,不公平就产生了。当然,同时也要看到,西部大开发中政府被赋予了一种特

殊职能,那就是利用政府的适当参与和调控,来培育西部地区成长较弱的市场体系和机制,用看得见的手来弥补“看不见的手”的失灵。这就给政府的法治环境营造和建设提出了甚至比东部地区政府还高的要求。

法治环境应该是这样的一种环境,政府的所有职能和办事程序都有明确的制度安排,政府的偏好和着重要支持发展的领域让老百姓和企业人人知晓,对本级政府管辖范围内的政府官员、企业和居民能干什么、该怎么干、不能干什么,都有清楚明了的法律规章,政府尽可能维护公开公平竞争的市场秩序,积极推进政企分开、政经分开、政事分开,政府精力主要投入公共管理和公共服务。在使政府直接干预微观经济活动过多的局面得到根本改观的同时,坚持和完善社会主义基本经济制度,健全宏观调控体系,为市场机制有效发挥作用和正常调节创造良好的环境。

凡是涉及公共利益的重大决策,政府一定要实施科学的、公开的论证;凡是有可能引起争论、导致不公平的经济决策,一定要主动置于社会和公众的监督之下。

3.2 构建良好社会环境

社会环境本质上就是企业和居民能愉快地、自主地生活和发展的公共环境。在西部地区,构建让企业和居民能愉快地、自主地生活和发展的公共环境重点应放在两个领域:一个领域是基本的保障领域,另一个领域是能不断提升企业生存和居民生活质量的精神领域。

(1)关于基本的保障领域。基本的保障领域主要指社会基本福利保障,它包括城镇职工的基本养老、医疗和失业保险、城市居民的最低生活保障和尽可能快和早地探索建立农村居民最低生活保障和大病互助及政府统筹保险。西部地区政府在中央政府支持下应尽可能地推进这些保险和保障的社会统筹范围和力度。千万不可小看这些基本保险和保障制度在西部大开发中的地位和作用,实际上,只有当一个地区具备了比较健全的保障制度之后,无论是外来的企业还是本地自己成长的企业,也无论是城市职工还是农村居民才可能消除后顾之忧,他们才真正可能自主地安心地选择在西部发展或扩张。所以,从某种意义上说,健全的基本保障制度,是企业 and 职工生存与发展的护身符,是招商引资最重要的法宝。此外,还包括创业和就业的环境和公平的机

会,政府在这个领域的服务体系和服务质量。企业和居民的生产、生活的安全保障,区域的治安状况等都应该纳入社会基本保障的范畴。

(2)关于提升企业生存和职工生活质量的精神领域。这种精神领域包括的范围很广,并且随着人们物质生活水平的不断提高,其范围会越来越广。它包括人们接受高质量教育和培训的机会和权利,获取信息的方式、速度与质量,人们就医和保健的方便程度与保证水平,参与文化体育活动的机会以及这些机会能在多大程度上满足人们不同的爱好和需求;还包括一个区域内包括企业家在内的各种专门人才的数量与质量,包括人口的素质、习惯和修养;它甚至包括一个城市、一个地区的功能、风格和能让人感觉到的愉悦程度等等。在过去,一个地方的政府,特别是西部地区的政府常常是就经济抓经济,直接把政府职能延伸到企业里面去。在计划经济时代,资源由政府组织和分配,政府逐渐养成了这样的习惯,政府这样做似乎是可以理解的。但到了今天这种社会主义市场经济时代,市场成了配置资源的基础性条件,在这种情况下,不仅不再需要政府来配置资源,而且如果政府真要这么做,就必然会扰乱该地区基本的市场秩序。政府该做的,恰好就只能是每一个生活在该地区的企业和居民营造舒适的生活、生产、发展的社会环境。可以这样说,社会环境的差异可能是东西部最大的差异,西部地区政府和人民通过不懈努力消除这些差异之日,就是西部腾飞、迎头赶上东部之时。

3.3 构建良好自然环境

西部地区本来是我国长江、黄河、珠江三大水系的发源地,植被丰茂。全国主要矿产资源、煤和天然气资源均富集于西部。应该说,西部的自然环境是非常良好的。但是长期以来,人们在传统发展观的支配下,以环境换增长,以资源换资本,对西部进行了非可持续发展的、掠夺式的开发破坏,使得西部的自然环境日益恶化,承载力日益衰减,突出表现为:水土流失和土地荒漠化严重,水资源严重匮乏,水生态平衡失调,植被覆盖率低,质量和功能下降。西北地区现有耕地中,盐碱地区已有 15.7 万 km^2 , 占到耕地的三分之一,沙漠面积占总土地面积的五分之一。西部主要城市和工业集中地区的环境污染又相当严重。这种自然环境的破坏,资源的过度开采利用,大气和水环境的污染已经对全国的自然环境形成了巨大的威胁,所以,对西部地区的自然生态环境,确实

存在重新构建的问题。在西部大开发全面推进的今天,西部一些地区的政府,为了赢取一时的政绩和获得有限的发展资源,还在继续干着以牺牲环境来争取 GDP 短时增长的蠢事。构建良好的自然环境的任务就更艰巨、更紧迫。

在构建良好自然环境方面,西部地区政府同样将发挥不可替代的规划、指挥、强制性推行的主要作用。首先从中央政府到西部的省、地(市)、县各级政府,要切实转变发展观点,把是否推进循环经济、建设节约型社会、实现区域可持续发展作为考量政府是否具备科学发展观,是否具备政绩的基础性标准。西部地区各级政府要在编制本地区社会经济发展规划和城市发展规划的同时,同步规划好自然生态环境保护和污染防治及治理的规划。所有建设项目必须实行环境评价,必须对建设项目可能产生的污染物同步实施治理设施建设;西部地区各级政府一定要坚决杜绝掠夺性开采资源和资源利用率低、浪费严重的项目布局和建设。对不可避免的资源环境损害,应建立合理的补偿机制,用补偿所得来弥补项目建设对环境的影响和破坏。西部地区山地多,荒漠多,不可垦殖的土地多,所以一定要十分珍惜非常有限的土地。要高度重视植被的恢复、保护和建设,高度重视天然水体,尤其是三大水系上游部分水源的保护,让国家已经十分稀缺的淡水资源在西部地区得到有效的保护。西部地区政府应通过各种立法强制推行上述各种重构自然环境的政策。

现在,全国的有识之士都已经建立起西部的环境关系全国、保护西部环境就是保护中华民族生存环境的意识。西部地区各级政府如果具有牺牲自己局部和眼前利益去构建好自然环境的胸怀,将不仅会得到包括东部地区人民在内的全国人民的理解和支持,而且,通过政府和人民共同努力营造出来的西部良好自然环境,最终会换来宝贵的发展商机。

4 结语

西部地区政府要承担起构建三个环境,建设和谐社会,引领西部大开发的重任,政府能力建设是十分重要的。著名发展经济学家 M. P. 托达罗把行

政管理视为发展中国家“最稀缺的资源”,在西部,这种稀缺程度尤甚。之所以政府能力是一种宝贵的社会非物质性资源,是因为这种资源能有效调动人的积极性、自信心,激发人的活力,协调各个不同社会阶层和社会组织的利益关系,为社会发展提供持续不断的推动力。一个政府能力的高低取决于政府拥有和可调动、可激励的人力资源,财务资源,信息资源,科技资源,教育资源,文化资源以及对这些资源组合优化并恰当作用于、服务于决策对象上的水平。政府的能力是需要培育和建设的,政府职能的转型,政府结构的变化,公务员的选拔和培训教育都是政府能力建设的重要组成部分。只要西部地区政府站在对西部大开发的历史机遇负责的态度来不断建设自己的执政能力,管理能力和服务能力,西部大开发就一定会有一个光明的前景。

注:本文是作者提供给国家发展与改革委员会将于 2005 年 10 月在北京召开的“中国欧盟区域经济发展国际研讨会”的论文

参考文献:

- [1] 王婉飞,周天斌,高尚全. 西部大开发可持续发展面临的问题与对策[J]. 经济体制改革,2004(2):112-114.
- [2] 汪永成. 新时期我国政府能力建设的意义与任务[J]. 深圳大学学报(人文社科版),2004(6):40-46.
- [3] 王海坤. 五年大开发 西部离东部还有多远? [N]. 中国经济时报,2005-03-09.
- [4] 汪玉凯. 构建和谐社会关键在于公共治理的和谐[C]. “政府转型与建设和谐社会”国际论坛,海口,2005.
- [5] 薛冰. 西部开发中政府职能转变的难点与对策研究[J]. 西北大学学报(哲社版),2004,34(4):83-87.
- [6] 王洛林,魏后凯. 我国西部大开发的进展及效果评价[J]. 财贸经济,2003(10):5-12.
- [7] 高小平. 以科学发展观指导转变政府职能[J]. 中国行政管理,2005(1):15-17.
- [8] 托达罗 M P. 第三世界的经济发展(下册)[M]. 于同生,苏蓉生译. 北京:中国人民大学出版社,1998. 221.

(责任编辑 李若溪)