

# 西部大开发中的制度建设 ——比较与建议

傅强,方涌

(重庆大学工商管理学院,重庆 400044)

**摘要:**概述中国开发贫困地区进行制度建设的基本经验,阐述在西部大开发中进行超前性制度框架设计的必要性及其目标与任务。

**关键词:**西部大开发;制度;建设

**中图分类号:**F127      **文献标识码:**A      **文章编号:**1008-5831(2000)03-0014-02

## System Construction in Western Development ——Comparison and Suggestion

FU Qiang, FANG Yong

(College of Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400044, China)

**Abstract:** This paper first expounds the basic experiences of system construction in China during the process of developing poor district, then discusses the necessity, goals and tasks of designing system frame in western development.

**Key words:** western development; system; construction

### 一、前言

世纪之交中国实施的西部大开发是以江泽民为核心的党中央,实现邓小平同志“两步走”的战略布署,缩小东西部地区业已存在的发展差距,继续推进全国的改革开放,保障国民经济持续、健康、稳定发展,实现中华民族伟大复兴的重大决策,这是牵系中华民族亿万子孙和中国跨世纪大发展的宏大工程。纵观此重大决策提出和实施的历史背景可以看到,西部大开发和建国以来国家历次进行的以“一五”、“二五”以及“三线建设”为代表的西部建设有显著不同,那时的开发完全是中央集权下的集中投入,其基本目标是建设战略大后方,调整严重失衡的国家产业布局,构建对国民经济具有支撑作用的初步工业体系。显然,建国以后历次展开的西部开发对改变西部地区贫困落后的状况,推进西部城市化建设,把城市文明、工业文明引向极度贫困化的农业区域具有重大的意义,此次西部大开发赖以进行的基础设施、人才资源以及已经得到很大改善的开放环境无不得益于过去开发建设的积累。但是,由于长期实行计划经济的管理体制,市场对资源的配置功能几乎不起作用,技术进步的连带效应被锁定在自我封闭的狭窄条块中,因此,西部地区经济社会的二元化状态十分严

重,这是开发西部必须面临的大农村状态的根源所在。实施西部大开发,传统的计划投资及管理模式已经不再具有强大的直接的控制力,市场对资源配置的功能已大大增强,要素流动的内驱力、流动的方式和水平已经发生了强烈的变化。中央政府已经正确地界定好自己在西部大开发过程中的角色,这个角色是重大基础设施的建设,各项重大规划和政策的制订人以及经济宏观调控的主体。与此同时,人们也从各个层面反思过去开发的经验和教训,政府官员及学者也在呼吁改变西部开发的观念,这些观念主要有:机遇观念、优势观念、资源观念、开放观念、发展观念、协同观念。毋庸置疑,所有观念更新都是重要且是必须的,但笔者认为,开放观念更为重要。因为中国西部开发必须向有开发贫困地区经验的国家学习,即使贫困地区开发的国情民情、时代背景各有差别,但他国在贫困地区开发过程中十分重视超前性制度建设却不失为共同的经验。限于篇幅,本文不对世界各国就贫困地区开发进行制度化建设的基本作法进行阐释。

### 二、中国扶贫和西部开发在制度建设方面存在的问题

中国进行扶贫和西部开发建设的历史可以追溯到建国初,“一五”、“二五”期间国家安排的156个大项目,放在中西

收稿日期:2000-05-30

作者简介:傅强(1963-),男,重庆丰都人,重庆大学工商管理学院副教授,博士,主要从事空间结构理论、技术创新与技术转移研究。

部地区的就有 124 个,占投资总量的 80%,大多数西部地区的工业基地、铁路运输干线均为这一时期建设形成。与此同时,西部中心城市的格局初步呈现,工业化规模基本奠定。大三线建设,国家投资了 2 000 多亿在中西部纵深地带,大批重大项目直接促进了西部省区一大批中等城市的出现或扩张,带动了西部工业能力的提高和城市化的进程,三线建设所投入的装备、构筑的路网以及储备的人才,为西部大开发提供了最可依赖的物质准备。改革开放二十多年来,国家以及各省区也在原有的基础上进行了不少的建设和投入,西部基础设施和条件有了不同程度的改善。由于东部地区具有了较高市场化程度,东部地区在资源配置、人才引进、技术开发、市场体系等方面有较西部更好的机制,一度导致西部地区大量人才外流,资源的掠夺性开采以及环境状态更为恶化;东西部差距日益加大。协调东西部地区的发展已经成为牵动全局的重要任务,分析中国在传统计划经济体制下开发建设的经验与教训,主要有八个方面值得注意。

第一,计划经济时代政府为促进西部发展采取的种种举措,有其特殊的时代背景以及特定的地理环境条件,显然,市场经济条件下,这种做法已不能适应西部大开发的需要。但这并不意味着政府可以采取自由放任的态度对待西部开发建设,听任市场力量自由地产生作用。

第二,中国在十多年来扶贫和对西部的开发中,制度建设和措施大大滞后于扶贫与开发建设本身,经费和预算没有立法和体制保证,使得扶贫与开发的效果大打折扣。如我国贫困地区发展的体制保证是各级政府的扶贫办,其扶贫资金并没有体制保证,年度之间的资金量悬殊很大。显然,扶贫概念把社会救济和发展援助混为一谈,资金运用机制限制了资金的运用效率。

第三,过去西部开发建设中,政府是所有项目的投资主体,由于社会闲散资源没有得到充分的聚集和使用,政府没有更多的物力、财力改善社会经济基础设施,地方政府只是为中央项目提供必要的迁建配套、招工、菜蔬副食品供应的支持,显然地方政府的主观能动性和积极性受到了抑制,管得过死的企业机制也使国有企业始终处于被动的状态。

第四,在近二十年西部开发的历史进程中,政府对西部发展采取的措施,从经济的对口扶贫到企业自发西移和政府协调产业重组导致的产业西移(棉纺业西移和蔗糖业自发的西移),真正符合市场经济规律的只有税赋优惠,而此优惠还未完全给予(外资、国内资金基本无权享受)。显然,传统计划经济时代在西部开发和建设中使用综合性的财政金融手段仍十分薄弱。

第五,到现在为止,东部地区内迁西部的项目和企业大多是按照产业调整的需要梯次地转移的企业和项目,科学技术进步产生的成果没有得到很好的运用。由于机制陈旧,西部大企业以往的人才和技术开发能力没有得到应有的发挥。

第六,由于资金极度匮乏,西部各省区市及地方政府为了迅速改变落后面貌,纷纷出台各种激励性优惠引资政策,希望

外资(极少内资)能够有助于本地的发展,在一定程度上也产生了一些加快本地经济发展的成效,但是,实施激励政策的同时缺少限制性政策的建设,导致高能耗、高污染、高物耗的企业涌入内地,破坏了本已脆弱的生态环境。

第七,中国西部地区人口众多、土地贫脊,人口及资源分布极不均衡,西部面临沉重的人口负担和就业压力。目前国内还没有一套刺激贫困地区就业的优惠政策,对中小企业在吸纳劳动就业方面的作用重视不够。

第八,计划经济条件下西部开发采取的是集中式的项目投入方式,通过项目投入把现代工业文明、城市文明撒向边远贫穷的山区、农村,无疑,国家的投入要受到国力贫弱极大的限制,国家亦不可能进行大纵深成梯次系统化全方位的发展思考与规划。

### 三、西部大开发制度建设的基本轮廓

西部大开发必须借鉴国内外贫困地区开发建设的经验,必须制订一个合理的制度建设方针,此方针可以表述为“结合实际、中央调控、系统设计、梯次推出、适时调整”。

第一,针对西部地区不同区域的发展水平实施不同梯度的优惠政策制度。制度体系的根本在于对不发达地区,吸引力或投资不便的地区实行投资补偿政策,避免发达地区投资密度过大,另外亦可以考虑对新增投资(包括外资)投向给予必要的规定,对有利于西部地区就业状况改善的项目实施鼓励等。

第二,制定有利于西部地区生态环境保护与重建的制度体系,此体系应包括对基础设施建设、国有工业布局的充分讨论规划以及进行立法,另外要着重制定影响西部发展大局的限制性措施,包括高能耗、高物耗、高污染产业的限制性措施,过时技术、不适时技术、不利于缓解就业压力的技术、增大环境承受力技术的限制性措施等。

第三,针对西部开发建立规范化的银行金融支持体系。应规划各银行金融机构的职责、职能,同时要把传统的扶贫机构与发展机构的职能明晰化,对最贫困地区要建立扶贫资金供给的保障机制,同时财政性资金的投入与运作必须规范。

第四,通过立法手段,强调一定阶段(时间内)投资集约化政策和重视新技术应用的政策,西部不能坐等东部过时技术的转移,要在新建项目中尽可能地应用高新技术,提高工程效率和资源开发利用效率,充分利用国有大中型企业已经蓄积的人才和技术开发能力。

第五,对到西部发展或已留在西部地区的人才要建立更加优惠的人才管理、培养制度,包括薪水、住房、待遇规定,以及通过立法建立教育优先发展的制度。

第六,国家应以制度形式,综合利用财政金融手段,形成支持西部开发的优惠措施,这些措施包括:利息补贴、价格补贴、就业机会奖金等,要形成制度化的体制保障和资金保障。

西部开发是一个要几代人、十几代人才能完成的宏伟事业,只有依靠制度和体制的保障,这种开发建设才能够持续地、健康地进行。