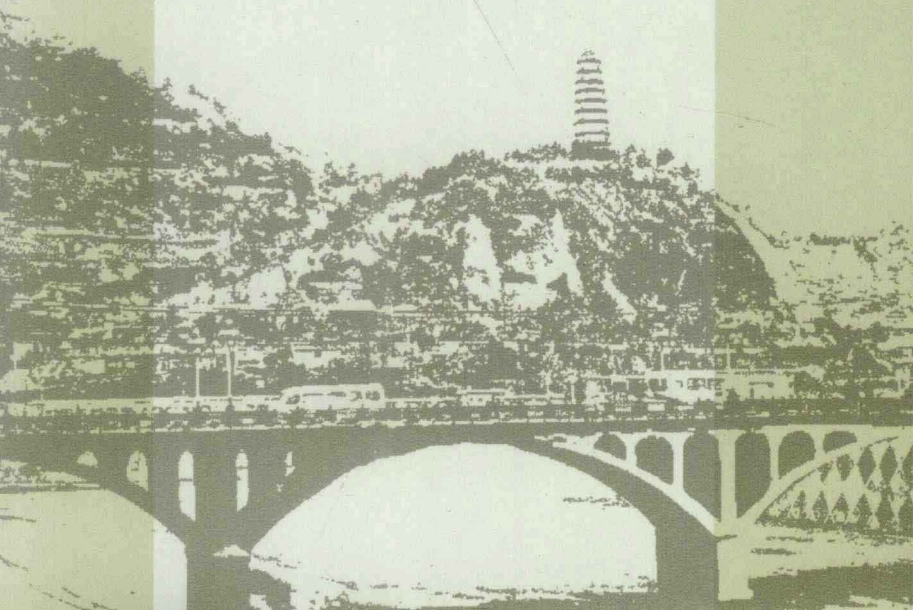


(试用本)

备选课程教材

(基本国情类)

中国延安干部学院 编



备 选 课 程 教 材

（ 基 本 国 情 类 ）

中国延安干部学院 编

中国延安干部学院

教材编审委员会成员名单

主 任 张保庆

副主任 杨士秋

委 员	张保庆	杨士秋	王晓安	陈存根
	白阿莹	郭春和	杨军发	付建成
	郑永强	王中新	薛引娥	胡致本
	余华清	刘国元	刘 敏	王禄林
	王振亚	梁星亮	高尚斌	

目 录

西部地区招商引资与改善投资环境	(1)
一、西部地区招商引资、投资环境现状分析	(1)
二、西部地区投资环境改善中若干观念思考	(3)
三、对西部大开发以来宏观政策的反思	(9)
四、强化西部招商引资与环境改善综合竞争力的建议	(13)
西部小城镇建设与农村地区经济发展	(19)
一、加快小城镇建设对西部农村经济社会发展的重大 意义	(20)
二、西部地区小城镇发展的现状和问题	(23)
三、加快西部小城镇建设、促进农村经济社会发展的 主要对策	(27)
西部科技发展与走新型工业化道路	(34)
一、走新型工业化道路是西部地区建设小康社会的必 由之路	(34)
二、西部地区走新型工业化道路必须发挥科学技术 的作用，走区域和产业重点突破的路子，实现跨越 式发展	(36)
三、正确处理几个重要关系	(39)
西部生态环境建设与可持续发展战略	(43)

一、可持续发展理论	(43)
二、西部生态环境总体特征: 先天不足, 后天失调	(45)
三、西部生态环境建设的重要意义: 中华民族实现可 持续发展的条件	(47)
四、西部开发: 加快生态环境建设, 走可持续发展之路	(50)
西部农村教育现状及其发展对策	(55)
一、西部农村教育的现状	(55)
二、西部农村教育的问题	(61)
三、发展西部农村教育的几点对策	(69)
全面建设小康社会与老少边穷地区发展	(76)
一、老少边穷地区的发展是实现全面建设小康社会 的关键	(76)
二、老少边穷地区发展存在的困难	(78)
三、老少边穷地区建设小康社会的思路和对策	(83)
公共管理与社会应急机制	(87)
一、公共管理的兴起背景与理论流派	(87)
二、社会应急机制建设是公共管理的应有内容和基本 要求	(93)
三、中国社会应急机制建设的具体措施	(95)
陕西文化遗产资源及特色	(101)
一、文化遗产在国家可持续发展中的重要地位	(101)
二、陕西文化遗产资源和特色	(103)
三、文化遗产保护与开发利用	(117)
后记	(123)

西部地区招商引资与改善投资环境

招商引资、改善投资环境，是实施西部大开发中的两项紧密相连的重要战略任务。西部大开发要有大的进展，必须在招商引资上取得重大突破；而招商引资的成败，一定程度上取决于投资环境的改善。从现实看，如何解决好这两方面的问题，依然是西部地区普遍面临的重大难题，很值得认真研究以正确把握。

一、西部地区招商引资、投资环境现状分析

（一）改革开放以来西部招商引资、投资环境改善状况

改革开放以来，尤其是实施西部大开发战略以后的几年中，西部地区招商引资取得很大进展，整体投资规模有所扩大，一些年份投资增长幅度已超过东部和中部。就西部各省、市、区来说，近几年都成为历史上投资规模和增幅最大的几年。以陕西为例，1999年投资619.27亿，比上年增长13.65%；2000年投资745.85亿，增幅为20.44%；2001年投资850.66亿，增幅12.32%；2002年投资974.60亿，增幅

17.63%；2003 年投资 1249.67 亿，增幅 28.20%；2004 年投资 1543.89 亿，增幅 20.70%。

与此同时，西部地区投资环境出现很大变化。一是利用国债投入，各地普遍地加快了交通等基础设施建设，使投资环境的“硬件”条件发生很大改变。二是按照国家的统一部署，大规模地开展退耕还林、还草，封山育林，使生态环境恶化现象有所扼制。三是在中央有关政策支持下，尤其是西部各省（市、自治区）都重视了投资环境政策建设和管理方式改进，在“软件”管理水平上也明显提高。四是特色产业和特色经济发展，都较过去有突出的进步。

（二）西部投资环境改善在全国的发展状态

如果把西部投资环境改善放在全国去考察，那么它的相对改善状况并不令人满意，甚至出现了相对退步的趋势。

据有关权威人士评估，从 1990—2000 年间，西部地区的 12 省（市、区）投资环境优化程度在全国的排位中，除云南外，都出现后退。其中比较突出的是，陕西由第 6 位降到第 15 位；甘肃由第 7 位降到第 25 位；宁夏由第 8 位降到第 23 位；四川由第 9 位降到第 22 位；新疆由第 13 位降到第 19 位；广西由第 15 位降到第 20 位。以 2000 年排位看，西部名次最好的是重庆，为 13 位，其次是陕西为 15 位，下来各省、区都在 19 位之后。显然，现在的投资环境改善是一种竞争状态，西部在这种竞争中处在劣势地位。

（三）西部地区招商引资、投资环境改善相对滞后的原因

客观地说，主要有以下几方面的原因：

第一，地理自然条件的限制。西部省份地处西北、西南，

距离海岸线较远，区域内多为山区，交通不便，尤其是西北地区还受风沙的侵蚀，客观上存在诸多自然、地理、生态等不利因素。

第二，自身工作方面的原因。诸如观念陈旧、思想不解放、管理方式落后、投入不足等。同时由于改革滞后，传统的旧体制影响较大，市场体系不健全，市场主体不成熟，制度体系缺乏激励性等。

第三，宏观政策支持力度不足。从根本上看，限于西部的客观条件较差，诸多方面的条件相对东部始终是有差距的，大多数的投资项目，在投资东部的收益一般会比在西部要好，这种“利益逆向”客观存在。因而要使投资者乐于到西部投资，就需要宏观政策上的强有力的“反逆向利益”的调整和支持。然而，现实中宏观政策的支持力度远远没有达到这种要求，甚至还继续成为“利益逆向”的推动因素。

二、西部地区投资环境改善中若干观念思考

（一）目标对内与目标对外的关系

改善投资环境，首先有个目标的选择问题，即“改善”究竟是定位于让外来的投资者满意，还是要让当地的居民和投资者满意。从根本意义上讲，这二者不应该是对立的，是完全能够达到统一的，但实践中的情况并非全是这样。

首先，一个区域或城市的发展，应该定位于自身原有基础的创新。因为这个基础是过去几十年乃至更长时间这个区域或

城市的劳动者创造出来的，是支撑经济现有发展的主要因素。对这个基础的强化，提高这个基础的创新能力，应该成为整个经济发展的主导力量。同时，外来投资和增长因素的进入，也必然以这个基础为前提，依托这个前提而发展。如果把“目标”的重点定在外来方面，势必会有意无意地忽视对原有经济力量的进一步挖潜和作用的充分发挥，甚至人为地贬低自有力量，放松在自有资源开发上下功夫，造成舍内求外，本末倒置，使整体发展力量的发挥受到限制。

其次，对改善投资环境重点的选择，事实上还会影响“改善”行为本身。当把发展主要放在依靠内部创造力的提高上，就会下功夫加强自身的体制改革和产业更新，努力夯实发展的基础，同时把它与外来的有限投入很好地结合起来，以争取不断的创新和进步。当把发展主要定位在依靠外来的投入上时，则所谓的“改善”就最容易停留在做表面文章上。人们总力图通过外观形象和外在形式上变“花样”，讨得外来投资者的喜欢，甚至不惜弄虚作假，以保证“家丑不外扬”。这样“装”出来的“投资环境”是很难发挥实际作用的，既难以对内部经济产生多少积极作用，又会对外来投资者形成误导。许多外来投资者的投资失误，很大原因就是上了这种当。

最后，由于改善投资环境重点不同，其实际成效也会出现差异。其实，真正的投资环境，首先应是长期居住在这个地区或城市中的生产者、经营者和广大居民的投资环境。反过来说，真正有权利评价一个城市、一个省份环境好坏的，也应是这些长期生活在这里的生产者、经营者和几百万、几千万居民。或许这里有一个非常简单却非常深刻的道理：如果我们能做到让几百万人、几千万人都说政府好，说这个城市好，那么

不论哪里来的投资者、采取何种方式去“考察”，他都会认为这里的投资环境好而乐于投资。相反，几百万人、几千万人对自己居住地的环境不投赞成票，光靠政府和新闻单位去宣传，就很难达到预期的效果。难道一个连多年“土生土长”在这里的人都讨厌的地方或城市，能让外来投资者喜欢吗？

（二）改善软环境与改善硬环境的关系

谈到投资环境，人们都习惯地把它区分为硬件环境和软件环境。前者主要是指基础设施及其它物态条件；后者则主要包括政策条件、管理方式，以及各种人文意识因素等。现在比较普遍地认为，西部省份投资环境差主要是硬件太差，所以特别强调基础设施条件的改善，这当然无可非议。但仍值得思索的是，在重视基础设施建设的同时，我们是否同样地重视或加强了软件环境的改善，这种软环境的作用究竟发挥得好不好呢？

一般地说，城市或地区投资环境大体包括五个方面：一是经济内涵；二是制度内涵；三是人文内涵；四是物居内涵；五是精神内涵。这些内涵中既有硬件的东西，又有软件的东西，而影响较大的是软件因素。打个不太恰当的比方，某人外观模样长得很好，但智力却很差，或者为人道德很坏，于是正常的人都不会认为此人有“魅力”，也不会去爱他。相反，有的人外观形象并不太好，甚至有很大缺陷或残疾，但智力水平很高，心灵很美，精神有佳，于是他照样会获得社会的认可，为人们所喜欢。在这个意义上讲，对西部的省份或城市来说，也许在硬件条件上很难与发达地区和它们的城市相比，但从软件方面来说，能够创造优势、显示特色的余地却很大。因为许多软件环境的改善并不取决于钱的多少。显然，穷不是最坏的东西，更不能决定一切。穷则思变，照样可以有骨气。也许我们

在软件环境上的重大改善，便可以在很大程度上弥补硬件方面的缺陷，就能有效提高自己的招商引资能力。最可怕的则是硬件不行，而软件更差。这种状况最伤投资者的心！

从陕西的实际看，我们的资源条件和单个生产要素并不差，甚至还有不少优势，而经济发展却相对滞后。尤其是西部大开发的宏观面对陕西的发展十分有利，而遗憾的是在近几年西部十二省、市、区的比较中，陕西的发展位次还出现了下滑的态势。其原因何在？笔者的基本看法是制度和机制有问题。从投资环境来说，即是软环境较差。因为生产要素和各种资源，都是在一定的经济组织下得以运用，受一定的制度和机制作用转化为经济活动和经济成果的。所以经济活动成效大小、发展快慢，不只是与生产要素和资源本身有关，而且受到组合经济活动的制度和机制的影响或制约。特别是在经济体制改革的过程中，后者的影响和制约作用显得更加突出。同样是在经历着由计划经济向市场经济的转变，但有的省、市、区转变的步伐很快，经济发展的主体已移到了市场经济一边，而陕西的转变步伐却相对较慢，经济发展在整体上仍具有较大的“政府经济”特征；同样是一种资源或一种技术，在陕西的环境下常常不能转化出大的经济价值或转化得很慢，而换在其它一些省，情况却大不一样；同样是一个企业领导人，在陕西的企业中他并不能显露出多少能耐，而走出陕西，在深圳、上海他却成为非常成功的管理人才。所有这一切，不正是对陕西软环境状况的最真实评价吗？

（三）动态环境改善与静态环境改善的关系

在改善投资环境中，还有个静态与动态的关系问题。因为投资环境本身就是个发展过程，是动态的东西，而我们的工

作又是在一定时间中的活动，相对这个过程来说则成为“过去”的、或静态的东西。当着某一省份、某一城市的投资环境不是持续地走向改善，而是仅停留在某一阶段的水平，或者是好的东西未能连续不断地发展下去，那么相对其他地方和城市的改善和进步，它的发展就难免会出现落后。因此，如何坚持做到“动”、“静”结合，以“动”带“静”，与时俱进地深化投资环境的改善，不能不引起我们的足够重视。

“动”、“静”关系的重要，突出地表现在软件环境的改善上。这是因为软件本身具有“软”的特征，存在很大的人为易变性。在实际中常常碰到这样的情况，我们的一些地区或单位，在引进资金时，态度非常积极热情，承诺条件很多、很优惠，但当项目签约后实施起来，情况却大不一样。原来的好客热情不见了，原来的承诺也不兑现了，“关起门来打狗”，反过来克扣、盘剥投资者，让人家进退两难，哭笑不得。还有这样的情况，某个项目是某位领导谈定的，而到项目实施时，这位领导却调走了或不任职了，于是后继者就理直气壮地说“此事与我无关”，拒不兑现原来的承诺，使投资者深感这种骗局的险恶。还有一种情况，某些项目在谈判时为了把人家“引”进来，不惜承诺了一些不该承诺或政策不允许或无法办到的条件，当真正要求兑现时，自然也无法做到，实则是预先给投资者设置了一个陷阱。

上述几种情况都造成投资环境静态与动态的严重矛盾。即使在谈判的静态上，这个投资环境很好，但在投资实施的动态过程中，却出了问题。非但不是越“改”越“善”，而是有“诺”不“承”。从事情发生的动机上看，确有些故意“蒙”、“骗”别人的嫌疑。因此，从静态环境与动态环境的统一，特

别是创造持久优化有效的投资环境的要求来说，西部地区必须在规范、信用、法制三个方面上下功夫。

（四）改善投资环境与改善改善者的关系

在对陕西投资环境改善的思考中，还有一个关系值得重视，这就是改善与改善者之间的关系。

改革是一场革命，实则是自我革命。党政组织既是改革的领导者，又是被改革者，是自己作为领导者在“改”自己。实践中的情况也说明，投资环境好不好，与领导者的决策水平有相当关系。有些事表现出来是工作水平和方法问题，深层次的原因则是利益之争。或是管理部门与民争利，或为管理部门与管理部门之间争利。但凡投资环境中出现的典型问题，追根到底都同某些管理部门有关，都是这些部门“吃、拿、卡、要”造成的，都有掌权人的“黑手”从中作怪。现在老百姓对政府有意见，主要集中在这方面。民心背向，兴衰之本。投资环境要好，领导者首先要有好“内涵”、高“素质”，具有大“魅力”。政府的“心灵”不美，整个地区、城市怎么都美不起来；政府“心灵”不正，整个地区、城市就会失去灵魂。

改善投资环境还需要对管理方式进行改进。客观而论，每个政府都希望自己的投资环境变好，都下功夫做这方面的工作，然而效果却未必都好。面对市场经济体制一步步地走向成熟，政府的职能应更多地从习惯的直接干预经济活动，转到主要着力搞好对投资环境的塑造，而在投资环境塑造中，也必须遵循市场经济规律，把握好自己工作的切入点。结合前面的分析，当前主要应搞好四个转变：一是由眼睛只盯着外来投资，注重讨好外来投资者，转变为立足为民服务，通过对当地居民和投资者居住、投资环境的改善，赢得内外投资者共同好评；

二是由只强调给投资者提供“优惠”条件，靠“让利”吸引人，转变为重视从整体上打造规范、信用、法制化的市场条件，靠真正公平有效竞争的环境吸引投资者；三是由爱做表面文章，“装门面”、摆花架子、怕“家丑外扬”、造势不造市，转变为求真务实，以诚待客，不刮风，干实事，重视制度变革，从深层上解决投资环境中存在问题；四是由“改善”别人，转变为首先“改善”自己，以廉洁勤政的形象赢得民心，影响和带动全民投资环境意识的提高。果能如此，陕西的投资环境一定会有根本性改观。

三、对西部大开发以来宏观政策的反思

（一）西部大开发需要强有力的宏观政策推动

西部大开发是个大战略，关系中国未来发展大局及国家长治久安。提出和实施西部大开发是历史的必然。也许“大开发”提出可以是早几年或迟几年，但中国的发展和现代化建设终究免不了这步棋。在这个意义上说，“大开发”能不能真正成功有效，决定于中国现代化的进程和最终的实现。然而西部大开发并非轻而易举之事。如前所述，以开发目标与现实条件看，其中明显存在一个“利益逆向”问题。这就是虽然从开发最终目标和国家整体发展上说，“大开发”无疑是正确的和非常有价值的，但就眼前投资环境差异上讲，在西部的投资收益一般会比东部要差，由此形成两者间的“逆向”关系，导致投资者行为与宏观目标的背向运行。国趋之于“理”，而民趋之

于“利”。“理”与“利”不一，矛盾客观存在。

所以，以这种“利益逆向”现象为基本定位，西部大开发必须依靠强有力的宏观调控政策推动才能得以顺利进行。从本质上讲，“大开发”是政府目标，能不能转化为投资者行为，关键取决于政府能不能给投资者提供更多获利的机会，真正做到“理”与“利”统一和合谋。诚然，现在已没有多少人会否认这种调控之必要，问题的实质是这种调控力度究竟应该有多强，已实行的宏观政策支持是否达到应有强度。

还需说明的是，强化对西部大开发支持的政策力度，决不是只为了西部，也不是要对西部地区进行特殊恩赐。事实是西部大开发、大发展，同时也是全国的大开发和大发展；西部大开发的成功，是整个国民经济实现科学发展和社会全面进步的需要。就总体上讲，类似国际上发达国家与发展中国家之间的利益扭曲一样，国内东部与西部之间不公平、不平等现象在经历计划经济的长期过程和改革以来的“调控”之后，至今仍然严重存在，它同时也是造成东、西部差距的重要根源。研究西部大开发宏观政策问题，不能不重视对这种政策定位的重新思考和再调整。所以，强化对西部大开发的政策支持，在很大程度上实则是对长期形成扭曲性政策的校正和复归。

（二）西部大开发中宏观政策不对称、不作为表现

西部大开发作为中央决策，提出已经整整五年了。五年来，在国家的支持下西部地区经济发展明显加快，基础设施条件得到很大改善，这是应该予以充分肯定的。但是，如果作为一个世纪性重大战略决策来要求，尚有一些深层问题值得研究。尤其是从宏观政策上说，还远远不能适应“大开发”之定位。分析现实中的西部大开发宏观政策状况，可明显地看到许

多政策与目标不对称和政策不作为现象。

1. 开发目标模糊不清。时至今日，中央政府在一定程度上并未对“大开发”目标做出明确界定。诸如：“大开发”在西部发展水平上究竟要达到什么要求，是实现“现代化”水平，还是“全面建设小康社会”的水平？在解决东、西部差距上定位究竟如何，是指差距“消除”或“开始缩小”，还是“不再拉大”？在时间安排上究竟用多长，是“二十年”或“五十年”，还是“一百年”？缺乏明确目标，就没有政策的基本“硬度”，就会成为“开发成什么样，就是什么样；干了多少年，就是多少年”那种软约束现象。

2. 所谓“平等竞争”的误区。在研究西部大开发政策问题时，不少人喜欢强调“平等竞争”，甚至把它作为政策定位的依据。这是一个大误区。绝对的平等竞争是从来也不存在的。改革初，政策向东部倾斜就不是平等竞争。现实中的东、西部竞争同样是不平等的，而这种不平等的受害者依然是西部。从国际上看，各国都有支持不发达地区的政策，连世贸规则也允许这样做。而我国现行政策，尤其是在税制上却突出“无差异”，严重地推动着东西部“差距”的拉大。

3. 开发中西部利益的继续流失。在“大开发”过程中，继续存在严重的西部利益流失问题。包括“西电东送”、“西气东输”、“南水北调”等重大工程，究竟是着眼于东部还是西部都值得思考。陕西靖边县的天然气送到了北京、上海，而当地的民众却用不上气。南水北调，开工的只是“东线”、“中线”，惟一能使西部地区受益的“西线”却迟迟进不了计划。

4. 垄断式资源开发中的关系扭曲。现在西部大一点的资源都集中由中央企业垄断开发。这些企业有钱办矿、建路，背

靠中央政府，凌驾于地方政府之上，造成许多不正常现象。一是直接剥夺地方利益。神府煤田地方煤出口依托由神东公司控制的铁路，神东公司以超低价收煤，赚当地煤矿的钱；二是影响中央政府，压低资源税税率；三是造成开发地生态环境破坏却不承担或很少承担补偿；四是企业与地方民众矛盾突出，群斗事件时有发生；五是企业不接受地方的法定管理。某油田竟然把打死当地农民的凶手放走。尤其是这些资源开发地，大多是贫困地区，如此开发，非但不能使当地老百姓“脱贫”，相反却加重了他们的贫困。

5. 开发投资重点的局限性。近年来国家给了西部一定投资，重点是基础设施建设和生态环境改善，对西部产业的扶持却很少投入甚至根本不予投入。其结果是路平了、山绿了，水青了，经济发展却后劲不足。许多适宜在西部省发展的“特色经济”，也因缺乏投资无法实现大发展。农村退耕还林，眼下国家给补贴、给粮吃，农民积极性很大，如果解决不了发展问题，补贴一停免不了重新毁林开荒。西部也有一些老工业基地，如西安等，却不能享受振兴老工业基地的政策。国家对东北的投资定位于产业支持，这与西部开发明显不同。

6. 人才政策上的严重不作为。西部大开发离不开人才，但西部人才大量流出。东西部收入差距主要是财政收入和支出差异造成的。公务员和事业单位工资都属财政支出，可是国家规定的工资“标准”已不起什么作用。同一级别、同一职务，东西部实际工资差距高达5—6倍。即便这样，西部各省仍然是每年的支出增幅大于收入增幅，往后的日子一年比一年更难过。财政没钱发工资的省，人才自然流失；人才越流失，经济越发展不了，越没钱发工资。