



以区域协调性贯彻落实科学发展观

西部调查报告

彭真怀 著



西部调查研究报告

——以区域协调性贯彻落实科学发展观

彭真怀 著

中央文献出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

西部调查研究报告 / 彭真怀著. —北京:

中央文献出版社, 2008.3

ISBN 978—7—5073—2546—1

I. 西... II. 彭... III. ①地区经济—经济发展—调查报告—西北地区②地区经济—经济发展—调查报告—西南地区③社会发展—调查报告—西北地区④社会发展—调查报告—西南地区 IV. F127 D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 028366 号

西部调查研究报告

作 者: 彭真怀

责任编辑: 杨茂荣

出版发行: 中央文献出版社

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

经 销: 新华书店

印 刷: 北京黑龙潭印刷有限公司

开 本: 大 16

字 数: 42.2 千字

印 张: 23.75

印 数: 1—3000 册

版 次: 2008 年 3 月第 1 版

印 次: 2008 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978—7—5073—2546—1

定 价: 93.00 元

本书如有印装质量问题, 请与承印厂联系更换

版权所有 违者必究

站在三江源头，
信念告诉我，
要一脉相承，顺势而为。
走进苍茫大地，
责任告诉我，
要实践躬行，辩证思维。
登上巍峨泰山，
希望告诉我，
要高瞻远瞩，从容应对。
叩问厚重历史，
使命告诉我，
要动静等观，居安思危。

—— 题 记

当中国成为推动世界的力量

——怎样破解区域协调发展难题

北京大学

政治发展与政府管理研究所
中国地方政府研究院

我国地域辽阔,由于历史、地理位置和经济基础等原因,各地经济发展水平差异很大。改革开放 30 年来,地区间生产要素流动加快,区位优势逐步形成。但地区发展差距拉大的趋势仍没有从根本上改变,中西部和东北老工业基地远远落后于东部地区。党的十七大报告就此指出,要继续实施区域发展总体战略,深入推进西部大开发,全面振兴东北地区等老工业基地,大力促进中部崛起,积极支持东部地区率先发展。

我通过对东北、西部 100 多个样本的调研发现,一些地区过度开发,加剧了发展失衡和生态环境恶化,造成了一些新的社会矛盾。由此也可以看出,区域协调发展,目的在发展,难点在协调。发展必须是科学发展,协调更难的是综合协调。协调的水平决定发展的质量,协调的效率影响发展的效益。以科学发展观统领全局,增强区域协调性,需要正确把握和处理好十大关系。

一、当前与长远的关系

问题的提出:每一代人应为下一代人留下生存和发展空间,本来是一个常识。但一些地区对资源进行吃肥丢瘦、采厚弃薄、挖浅甩深、采大弃小的掠夺式采集,干出吃祖宗饭、断子孙路的事。

区域协调发展,必须把当前利益与长远利益结合起来,把近期发展目标与长远发展战略统一起来。但我在调研中发现,一些地区缺乏统筹规划,往往更多地关注当前利益,做表面文章,以当前取代长远。甚至有一些地区以牺牲资源和环境为代价,盲目追求高速度、高指标,盲目开发地下矿产资源,盲目走城市化道路,盲目进行大规模工业化建设,不仅损害了当代人的生存利益和环境需求,而且阻碍了整个中华民族的可持续发展,危害到下一代人生存和发展的基础。这些都是短视行为。不谋万世者,不足谋一时。没有成功的当前就不会有理想的长远,没有对长远的科学把握,就谈不上有高度自觉的当前行动,也就不可能实现可持续发展。

从增强区域协调性的角度看,立足当前就是要从当地最迫切需要研究和解决的问题入手,抓住关键环节,找准切入点,增强工作实效,避免不切实际。着眼长远就是要有战略眼光,用辩证的思

维,做预见性和前瞻性的分析研究,确定目标任务,制定实施计划,不能只低头走路,不抬头看路。我对吉林、宁夏和黑龙江等地的调研表明,只有认真权衡当前与长远的轻重缓急,才能赢得长远更大的发展,才能形成分工合理、特色明显、优势互补的区域产业结构,最终推动一个地区的可持续发展。当前与长远既统一于区域协调发展的宏伟目标,又统一于区域协调发展的伟大实践。

无论从解决制约发展的当前突出矛盾还是从中华民族长远发展看,我认为都应当把优化国土开发格局提到重中之重的地位。优化国土开发格局是增强区域协调性的重大战略举措,应当下大力气抓好。我在调研中发现,由于生态补偿机制和资源税费改革不到位,抑制了一些地区自我发展的冲动,阻碍了主体功能区的形成。我个人认为,实施以功能区为主的国土规划,关键要有相应的政策体系支持。这些政策主要包括:以实现基本公共服务均等化为目的的财政政策;按主体功能区与产业领域相结合的投资政策;引导各类功能区发展相应产业的产业政策;对不同类型功能区实行的差别化土地利用政策;引导人口与资金等生产要素同向流动的人口管理政策;适应不同功能区环境承载能力的环境政策;适应不同功能定位的评价指标和政绩考核办法。

处理好当前与长远的关系,还应当注意树立“持久战”思想和“大系统”观念,既不能好高骛远,只想长远不干当前;也不能急功近利,只顾当前不想长远。呼和浩特、贵阳和榆林等地的实践告诉我,没有坚持不懈的当前努力,长远目标就无法实现;没有鼓舞人心的长远目标,当前的努力就方向不明。应坚持统筹兼顾、合理规划、发挥优势、落实政策,紧紧抓住薄弱环节,下决心健全市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制。这样,就有希望形成主体功能定位清晰,各地区之间良性互动,公共服务和人民生活水平差距趋向缩小的区域协调发展格局。

二、局部与整体的关系

问题的提出:事权与财权的不匹配,权力与责任的不一致,导致一些地区追求自身利益最大化。中央的很多政策越到下面贯彻越难,甚至变形走样,严重影响了区域协调发展的大局。

对于我们这样一个大国,要谋求区域协调发展,必须牢固树立全国一盘棋的思想。我在调研中看到,一些地区高耗能项目遍地开花,局部上满足了当地的发展要求,但从整体上看,不仅污染了环

境,浪费了资源,而且一遇市场变化,便留下一堆烂摊子,积累起来对整体造成不利影响。事实上,整体与局部密不可分,相辅相成。没有局部就没有整体,没有整体也没有局部。不谋全局者,不足以谋一域。如果一个地区过分追求自身利益,片面追求当地GDP增长,势必影响国家整体经济的持续健康发展。狭隘的本位主义不仅妨碍整体利益,最终也会损害局部利益。

从我调研的情况看,一些地区的经济集中度与资源分布不一致,大规模、长距离、跨区域运输资源的压力很大,宝贵的国土空间没有得到很好的利用和保护。针对这种情况,我建议应该在西部布局的,就不要在东部布局。类似于南水北调这样的大型工程,一定要经过认真论证。从水资源丰富的长江调水,今后会不会出现生态环境破坏的严重后果?特别是西线调水方案,不仅可能使西南丰富的水电资源受到损害,甚至武汉、上海等长江中下游工业重镇也会受到影响,还可能使资源利用成本和工业布局效率的真实性被歪曲,北方工业用水的高成本和南方的水资源优势同时被扭曲。与其用数千亿资金挖数千公里河道,可不可以从改变工业布局方面去思考呢?既然我国80%的水集中在长江及其以南地区,为什么不更多地到南方布局工业呢?

在金融、土地、税收、财政等政策资源上,我国实行自上而下的配置,这种体制至今仍没有多大改变。特别是随着这些部门管理权上收和事权下放,地方政府在政策实施过程中普遍趋于保守。正是由于这样的背景,以放权为主要特征的综合配套改革试验区,引起了各地的激烈争夺。这种情况让我十分忧虑,中央政府的着力点应该放在营造区域协调发展的整体环境,变直接推动为间接引导。对此,我提出3条建议供参考:一是按照履行职责与提供资源相对称的原则,深化预算制度改革,加快形成统一、规范、透明的转移支付制度;二是围绕推进主体功能区建设,制定和实施差别化的政策体系,提高政策的针对性和有效性;三是按照简税制、宽税基、低税率、严征管的原则,深化税制改革,引导各地区走科学发展的道路。

能否正确处理局部与整体的关系,是地方政府官员工作水平高低的一个重要标志,应当学会从整体中找位置、理思路、做工作、作贡献,绝不能搞上有政策、下有对策;有令不行、有禁不止。我对青海、西藏、新疆、内蒙古等地的调研表明,当局部利益与整体利益发生矛盾的时候,局部利益必须服从整体利益;必要的时候,甚至要牺牲局部以保证整体利益。区域协调发展的过程,也是正确处理和把握局部与整体关系的过程,地方政府负有不可推卸的重要责

任。这种责任体现在既是中央政策的执行者,又是当地行政权的行使者;不仅要想方设法推动当地经济的发展,而且负有维护全党全国工作大局的政治责任。

三、绝对与相对的关系

问题的提出:对于地区之间的发展差距,不可能做到齐步走,也不可能让发展快的地方停下来坐等。唯一的办法,是正视差距,因势利导,从能够办得到的基本公共服务均等化入手。

从我调研所掌握的情况看,地区差距有绝对差距与相对差距之分。绝对差距是经济总量之间的绝对差值,在相当长一段时期具有持续的扩张性,不仅受一个地区原有经济基数的影响,而且还取决于当地经济增长速度。相对差距反映的是地区间增长趋势的差别,主要表现为不同地区在享有就业、住房、医疗、教育、基本公共文化和服务等方面的差距。我在《中国西部大开发年度报告》里曾经向中央提出建议,缩小地区差距应当首先注重缩小基本公共服务的相对差距,实现基本公共服务均等化。从国家现有的经济实力和财力看,这是比较切合实际的。

应当看到,区域协调发展是相对的,不同地区发展条件的差异,有的可以改变,有的特别是自然条件就难以改变。面对地区差距,不可能做到齐步走,也不可能让发展快的地区停下来坐等。根据我在各地的调研情况,提出3条建议供参考:一是鼓励东部地区率先发展,充分发挥龙头带动作用。二是通过优先安排项目和增加转移支付等办法,切实帮助少数民族地区、贫困地区、边远山区发挥资源优势,发展特色经济,不断增强自我发展能力和综合经济实力。三是找准中西部和东北老工业基地的发展方向和战略重点,建立科学合理的战略协调机制和利益连接机制,切实防止省际之间产业结构趋同。

地区差距是自然、历史、经济综合作用的结果,具有一定的客观必然性,解决起来具有长期性。实现同步富裕、同等富裕,完全缩小绝对差距是不现实的。从发达国家的经验看,缩小地区差距的一个有效办法,就是加快培育更开放、更有利于自由流动的要素市场。我在调研中发现这样一个问题,每年有1.3亿多中西部农村劳动力外出务工,创造的税收成为东部改善公共服务的重要财源,但他们及其赡养人口的公共服务仍由户籍所在地提供,能够享有的公共服务水平有限。因此,要下决心建立以促进基本公共服务均等

化为目的的公共财政体系,加大中央财政对中西部地区的转移支付力度,提高具有扶贫济困性质的一般性转移支付的规模和比例,增强地方政府提供公共服务的能力。

有人估计西部赶上东部需要30年,也有人说需要50年。不管这种预见是否正确,东西部存在巨大的落差是一个客观事实。在我看来,这是在国家整体实力增强的背景下出现的落差,通过消除落差以促进东西合作的过程,正是国家综合实力进一步增强的过程,对此应当有战略性思维。东西合作不是一般意义上的扶贫,扶贫是输血,合作是造血。东西部各有自身的比较优势、存在问题和发展的需要,具有极大的互补性。我认为应该以珠江经济带、长江经济带和陇海-兰新经济带为合作的重点,集中体现东部率先、中部崛起和西部大开发的政策意图。

四、重点与全面的关系

问题的提出:在区域经济关联性、综合性、配套性增强的情况下,一些地区却大搞封闭的规划和布局,不顾客观条件,热衷于上项目、铺摊子,低水平重复建设严重,开工之日即是亏损之时。

从改革开放30年的趋势看,区域协调发展的形成过程,实质上也是一个处理重点与全面相互关系的过程。改革开放初期,邓小平同志提出的“两个大局”思想,是要重点加快东部地区对外开放,从而带动内地更好的发展。世纪之交,我们又不失时机作出西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部崛起的重大决策,全面统筹区域经济发展。实践证明,没有东部地区的重点突破,就没有我国经济今天的辉煌。没有中西部和东北老工业基地的全面推进,也不会有我国可持续发展能力和国际竞争力的整体提高。

我在调研中有一个很深的体会,就是觉得应该以增强综合承载力为重点,以特大城市为依托,通过资源集中配置和政策倾斜打造增长极,再通过增长极的对外辐射作用,带动整个区域协调发展。在布局上,要避免地方政府为了获得国家的重点扶持进行相互争夺,增加不必要的体制内运行成本。受资金和技术条件的制约,我国只能集中力量对重点区域、重点省份、重点城市进行开发,实施“以线串点、以点带面”的开发战略。从产业角度分析,一些区域协调搞得比较好的地区,如辽宁五点一线、黑龙江哈大齐工业走廊、重庆北部新区等,都把重点放在基础产业和基础设施方面,把交通、能源、水利、城市建设、生态环境和文化教育等搞上去了,工

商旅游、饮食服务等其他产业也就会相应跟上。

为了处理好重点与全面的关系,我认为有必要突破行政区划界限,在沿江、沿海、沿重要交通干线的重要经济地区,形成若干带动力强、联系紧密的经济圈和经济带。我国最高一级的区域是地带级,如东、中、西部;次一级是跨省区或综合性的,如长三角、珠三角、渤海湾、北部湾、海峡西岸经济区,以武汉、重庆、西安、成都等城市为中心的经济增长区等;再次一级为省、市、县范围,如长株潭城市群、郑汴洛城市群、辽东半岛城市群、山东半岛城市群等。多年的调研实践让我认识到,区域协调发展有一条化繁为简的“铁律”:低级层次要服从高级层次的区域发展目标;各区域要服从国家目标,不能把本省、本市、本县当成可以孤立发展的经济区域,搞自我封闭的规划与布局。

五、政府与市场的关系

问题的提出:面对地区差距不断拉大的现实,有人认为是由于政府调控不当,也有人认为是市场机制作用的必然结果。事实上,政府配置资源的权力过大过多,一定会扭曲市场的基础性作用。

在我看来,作为协调机制和手段,政府调控与市场机制相互影响、相互作用,共同促进区域协调发展,是正向、统一和互动的关系。政府调控的主导作用,主要体现在建立健全一套规则,有刚性的制约,有严格的监管,有及时的追惩,有高效的协调机制和制度保证。但政府主导不是不要市场。恰恰相反,政府配置资源的权力过大过多,会直接影响市场在资源配置中的基础性作用。因此,我认为必须遵循市场竞争规则,以财税、金融和计划为主,辅之以用地审批、环境评价等手段,着力解决市场解决不了的问题,提高政府调控的科学性和有效性,为区域协调发展创造条件。

一些地方政府官员告诉我,搬掉地区间相互封锁的绊脚石,加快建立统一开放的国内市场,是当前区域协调发展一项十分紧迫的任务。这项任务对中西部和东北老工业基地尤其关键,当务之急要扩大对内对外开放,从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,提高资本和人才要素的流动性,让要素市场成为经济发展与核心竞争力的重要支撑点。我认为,区域协调发展离不开市场的培育与完善,中西部和东北老工业基地的发展既依赖于资源的开放和输出,又依赖于原材料和中间产品的输出,这在一个时期内是难以改变的现实。因此,必须打破地区封锁,建立全国统一的

市场体系,让生产要素按照比较利益自由而合理地流动,更好地发挥东部地区的带动作用。

让我深感忧虑的是,由于缺少制度化的硬约束,一些地区正在削弱市场在资源配置中的基础性作用。从资金资源看,我国长期实行低利率政策,加之间接融资占主导地位,造成利率和贷款的投向不能正确反映资金的市场供求,资金的市场配置常常被扭曲。从土地资源看,国家规定工业用地必须实行招标、拍卖、挂牌的市场方式出让,但一些地区为吸引投资仍然采用协议方式或“零地价”出让,土地资源被大量浪费。从矿产资源看,一些关系国计民生的煤炭、金属等矿产,国家要求实行资源有偿使用制度,但一些地区任意采用变通的办法,无偿行政审批或低价承包,没有形成反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的资源价格形成机制,导致一些不可再生资源私采滥挖,挖煤开矿成了一个暴利行业。这些情况都明白地告诉我,制度更带有根本性,对市场在资源配置中的基础性作用,不能停留在一般性的要求上,而应当上升到制度层面,用制度加以固定。

六、合作与竞争的关系

问题的提出:以邻为壑,恶性竞争,现在已经成为一个普遍现象。事实上,一个地区的发展需要其他地区的有机衔接。懂得这个道理,才能走出一条优势互补、合作共赢的新路。

我在调研中深刻认识到,没有竞争就没有活力,就没有发展。但竞争应当是发展质量的竞争,是充分发挥自身优势的竞争。在全球化背景下,要求各地学会以更加广阔的视野审视内外环境的消长关系,客观认识自己,形成国际竞争力新优势。但一些地区时至今日仍在本行政区域内设卡设限,禁止外地商品进入,本地资源流出;在招商引资中恶性竞争,搞零地价,倒贴资金、资本,降低环保及卫生标准;在产业发展中,不顾结构雷同,竞相高价重复引进生产线,以及不顾全局的机场之争、港口之争、项目之争。说到底这不是竞争,是巨大的浪费,最终损害了当地的投资和发展环境。

继珠三角、长三角、渤海湾之后,北部湾也有可能成为引领我国经济加速发展的“第四大经济圈”。但我注意到,尽管北海、钦州、防城港3个港口同处广西,距离较近,但由于各自发展,竞争大于合作,彼此之间并没有真正形成港口经济一体化的发展模式,存在着低水平的重复建设问题。直线距离不超过300公里的区域里,

居然都要成为枢纽港口，严重妨碍了整体资源的利用和规模效益的发挥。让我更加忧虑的是，除了广西北海、钦州、防城港在广西组成“小铁三角”外，广东湛江、广西钦州和海南海口还在北部湾形成了一个“大铁三角”。长期以来，大小“铁三角”之间竞争大于合作，整体发展滞后，根本谈不上有综合竞争力。

在调研过程中，我与一些地方政府官员多次交换意见，没有合作就没有合力，更没有良性互动。合作应当是互惠、互利、互补的合作，要打破行政藩篱，突出特色，错位发展，促进形成资源有效配置的区域分工格局，鼓励和支持企业在区域内开展更大范围的合作，谋求整体利益的最大化。我尤其提到，应当特别重视把合作的重点拓展到发展战略对接、产业整体布局、贸易行动协调、跨区域基础设施规划建设，乃至经济社会政策的协调等方面。只有这样，才能得之全盘，谋之长远。我在调研中经常发现，就一个特定区域而言，合则共赢，分则全败，迟则惧亏。现在，有很多地区都搞区域合作，但一到关键时刻，碰到关键问题，就合作不起来。个中原因，不外乎是会上很热乎，会下却各打各的小算盘，思谋着以自己为中心。在我看来这不是合作，而是无谓的内耗。

区域合作正在成为我国新一轮经济增长的“发动机”，我建议从国家层面进行试点，比如选择淮海经济区。这个区域处在苏北、鲁南、豫东、皖北的结合部，占全国土地面积的 1.86%、总人口的 9.4%。淮海经济区有中心城市徐州，有连云港、日照两个天然深水良港，20 个地级市在自然资源、人文积淀和产业结构方面有一致性和互补性，陇海—兰新铁路可以直达中亚、东欧和西欧，比长江的经济腹地要深远得多。选择淮海经济区进行试点，全面梳理目前制约区域合作的体制、政策、法规，建立一套打破地区封锁和分割的体制框架，具有先行先试的探索意义。这个试点，我认为既能实现东部地区率先发展，又能体现东中西协调发展的战略意图。

七、集聚与扩散的关系

问题的提出：全国有 182 个城市都要建设国际大都市，但不可思议的是，这种不切实际的做法不但没有受到谴责，反而被堂而皇之地冠以“城乡统筹发展”、“推动城市化进程”的美名。

在曲靖、崇左、锦州等地的调研让我体会到，城市化水平是反映一个地区经济社会发展状况的主要标志，在中西部和东北老工业基地实施城市化带动战略，是增强区域协调性的重要途径。根据

国情,无论是防止城市过于分散带来土地资源浪费的问题,还是避免单个城市规模过大带来的“城市病”,都应按照统筹城乡、节约土地、以大带小、合理布局的原则,坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高小城镇综合承载能力,建设一批经济强县。比较可行的思路应当是,通过集聚与扩散两种力量的互动,推动区域经济布局的不断调整和优化。首先形成若干区域中心城市,合理配置优势资源,捏指成拳,吸附周边地区“向我靠拢”。然后把周边小城市的经济带动起来,实现重点依托和分散互补。

从辩证关系上看,集聚是手段,但聚集必然要求有一定的辐射腹地。扩散也是手段,要能把中心城市向外延展,产生裂变。在具体实践中应当注意的是,中心城市不能把周边小城市吃掉,变成自己的一个区;小城市也不能简单模仿大城市,使自己成为大城市的复制品。这两种做法,不但发挥不了中心城市的集聚效应,反而会相互争资源、争要素,形成两败俱伤的局面。有的中心城市怕当中心,我看主要是怕影响GDP增长和财政收入,担心自身优势消减,不愿周边小城市分享发展一杯羹。也有的中心城市盲目扩张,拆迁规模过大,造成建设性破坏。事实上,一个只追求高大、壮观的城市,很可能只是一个宜看城市,不一定是一个宜居城市。

我国有各种规模的城市660多个,人口在100~200万的大城市有75个,以这样规模的城市为依托,我认为有利于带动区域协调发展。但应当指出的是,协调发展是一个区域集聚与扩散的出发点和落脚点。集聚主要源于中心城市的规模效益、市场效益、信息效益、人才效益、设施效益,能够吸引这个区域的人才、原料、资金和技术。这就需要周边地区敢于“舍”。我在调研中发现,个别中心城市膨胀到一定的规模后,已经产生集聚不经济效应,造成一系列的“城市病”。这就要求中心城市敢于“放”。一“舍”一“放”,以“点”带“面”,以“面”促“点”,才能形成区域互补共生的合作关系,提高整体实力。

八、补偿与约束的关系

问题的提出:靠消耗资源和牺牲环境的生长是不可持续的。资源条件特别是生态环境的恶化,不仅破坏人类的生存条件,甚至会导致文明的消亡,一些地区正在犯这种历史性的错误。

从我在各地调研的情况看,现行以增值税为主体的财税体制,很难避免一些地区不顾资源和环境条件,以大量占用土地资源、大

量消耗淡水资源获取经济增长。因此,不深化现行财税体制改革,不按主体功能区的要求采取有区别的政策,不消除行政力量干预经济发展的利益动因,我看很难实现区域协调发展。解决这个难题的办法,就是严格按照优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,明确不同区域的功能定位。这样一来,必然会出现有的地区增长快些,有的增长慢些,有的地区为了整体发展作出一定的牺牲。因此,要增加对限制开发区域、禁止开发区域用于生态环境补偿的转移支付。

我所调研的资源型城市,基本集中在中西部和东北老工业基地。这些城市的最大缺陷就是产业单一化或资源型相关产业所占比重过高,“资源立市”被长期误读为集中发展单一的资源型产业。资源富集地区的经济发展是个抛物线,一般都会经历开发建设—繁荣—衰退—转型振兴或消亡的过程,高峰之后必然递减。为完成国家指令计划指标,这些地区过分强调产量,尤其是初级产品产量,造成资源过度开发。一旦资源型产业陷入了困境,相关配套产业则无一幸免,从而对城市发展和稳定形成全面冲击,进而引发贫困、失业和环境问题。

资源丰富是优势,但不一定是财富,怎样才能实现经济社会发展程度与资源的转化增值水平成正比呢?我通过对100多个样本的调研了解到,各地对待资源开发大体有三种办法。一种是乱开乱采,这是杀鸡取卵,是不可取的,是下策。第二种是单纯输出,出卖资源,或者出卖初级产品,这种办法虽然不可避免,但不是良策,只能作为权宜之计,可以作为中策。第三种是通过高新技术加工,提高附加值,把资源优势转变为经济优势。这是最好的办法,可以称为上策。谁都知道上策是最好的,但做到并不容易。我认为,在今后相当长时间内,中西部和东北老工业基地的资源开发必然是中策、上策并行,并逐步由中策过渡到上策。

在对白银、大庆、鸡西、伊春等地的调研中,我多次呼吁,应当建立健全促进节约能源资源和保护生态环境的价格、信贷、税收、贸易、土地和政府采购等政策体系。重中之重是建立资源开发补偿机制,按照“谁受益、谁补偿”的原则,建立符合价值规律的资源价格机制,提高对中西部和东北资源富集地区的转移支付比例,对资源衰退和枯竭地区经济转型给予扶持。我在各地听到最多的一个反映是,资源和要素价格形成机制不完善,不能反映资源利用和要素使用的真实成本。这样既不利于资源节约和保护,也不利于区域协调发展。因此,我建议应当重点理顺水、电、油、气、土地等价格,

深化资金、外汇等要素价格改革,完善发映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。

九、效率与公平的关系

北京大学

政治发展与政府管理研究所
中国地方政府研究院

问题的提出:为谁发展、靠谁发展、发展成果如何分配,这是任何一种发展观都必须回答和解决的基本问题。缩小地区差距,必须坚持效率优先、兼顾公平,走共同富裕的道路。

效率与公平关系到区域发展活力,是世界各国都十分关注的热点问题。我在各地的调研表明,效率和公平互为基础,互相促进。效率是手段,公平是目的。一些地区往往把效率误读为“速度”和“规模”,或者单纯理解为追求 GDP 速度的“率先”增长,这是失之偏颇的。公平也不是简单地“拉平”,不是“经济发展无差距”,不是忽视自身发展条件“齐步走”,更不能助长“等、靠、要”的思想。在效率与公平之间,我认为比较现实的做法,是既不以效率牺牲公平,也不以公平损害效率,这样才会使区域经济发展更加协调、更加和谐、更具创造活力。

我国是一个经济还不发达的发展中国家,人口众多,人均占有物质资源相对不足。因此,效率的指向是在发展生产力中实现资源利用的最优化,保持连续性,增强针对性。就这个角度看,我认为应当更加合理有效地配置和利用资源,大力发展生产力,以满足人民群众不断增长的物质文化需要。当前,我国人口总量继续增加,就业压力不断增大,生态环境、自然资源与社会发展的矛盾日益突出,各种社会问题凸现。这一切,都只能通过提高发展效率来解决。

在效率优先的前提下,公平的指向主要是追求基本公共服务的均等化,使全体人民共享改革发展成果。初次分配和再次分配都要处理好效率和公平的关系,再次分配更加注重公平,我认为是区域协调发展必须遵循的原则。就市场经济规律而言,初次分配关系主要由市场机制形成,政府不直接干预。再次分配具有社会功能,由政府通过税收、提供社会保障和社会福利、转移支付等调节手段进行。在这个社会功能上,中央政府应当把重点放在调节地区之间的收入关系,防止收入差距过大。

“效率优先、兼顾公平”是实现公平与效率相统一的重要原则,也是解开公平与效率这把矛盾之锁的钥匙。我注意到,对限制开发的大兴安岭、长白山等森林生态功能区,对禁止开发的 243 个国家级自然保护区、31 处世界文化自然遗产、187 个国家重点风景

名胜区、565个国家森林公园、138个国家地质公园,如果没有中央政府的投入和支持,当地人民群众的生活就会有很大的困难,这些地区的功能定位就会受到很大的冲击和扭曲。在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程加快的背景下,一味追求效率而不顾公平,到头来必然使追求效率的愿望落空。

十、发展与增长的关系

问题的提出:一些地区把速度看得很重,依靠高投入、高消耗、高污染支持经济增长。如果喝的是受污染的水,呼吸的是受污染的空气,吃的是受污染的食品,这种增长还有什么意义?

在锡林郭勒、贺州、鹤岗等地的调研让我认识到,区域协调发展理念是根本性的战略问题,不仅包含一个地区经济增长方式的转变,而且包括结构、质量、生态平衡和环境保护等方面的转变。增长主要是指一个地区国民生产总值的提高,以产出量的增加作为衡量尺度。而发展较之增长具有更广泛的含义,既包括产出扩大,也包括人与自然的和谐、公平机会的增加、生活水平和质量的提高。经济增长强调财富“量”的增加,而经济发展强调经济“质”的提高,不能把两者割裂开来和对立起来。一个地区应当把握好发展的节奏和步伐,较快增长本身就是较好发展的重要基础。只有保持较快的增长,才能抓住机遇,不断增强经济实力,更好地解决当地发展中存在的矛盾和问题。

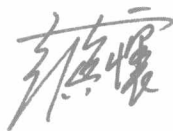
目前,我国已经成为世界上煤炭、钢铁、铁矿石、氧化铝、铜、水泥消耗最大的国家,是世界上能源消耗的第二大国。如果说以往缓解能源资源矛盾还有较大回旋空间,发展到今天,由于资源环境的承载能力负担过重,一些地区已经到了难以为继的地步。我在大连、昆明、六盘水和泸州等地的调研表明,地方政府要下决心淘汰钢铁、有色、化工、建材、电力等高耗能行业的落后生产能力、工艺装备和产品,下决心关闭破坏资源、污染环境和不具备安全生产条件的企业。应立足于经济发展方式的转变,从高投入、高消耗、高排放、难循环、低效率的粗放型增长方式,转变为主要依靠提高能源资源利用效率的集约型增长方式,从通常的经济增长转变为全面协调可持续发展的经济发展。

我在调研中发现,以强调经济增长指标为政绩考核主要内容的政府管理模式,客观上也造成了地方政府官员热衷于上项目、铺摊子,搞“形象工程”、“面子工程”。我有一个基本判断,健全地区

经济社会发展综合评价体系和干部考核评价体系，应该能够在一定程度上减少这个现象。根据我在各地的调研情况，提出3条建议供参考：一是优先发挥各地区水利、水电等大型项目的经济效益、社会效益和环境效益，凡是未达到预期效益的项目要限期达到目标；二是加快或至少按时完成在建项目，使其尽快投产并发挥效益；三是各地如果不能满足以上两个条件，中央政府不宜再批准新的投资项目，避免各地不顾客观条件，一哄而上争抢项目的现象。从这个意义上说，增强区域协调性不止是简单的加法、乘法，有些情况下减法也是题中应有之义。

我在青海调研时注意到，因为气候变暖，连年干旱，加之过度开矿放牧等不合理的人为经济活动，这个省生态环境总体上呈现恶化趋势。草场退化，水土流失严重，土地沙化扩大，成为危及长期发展后劲的重要制约因素。我对这个状况深感不安，青海是人类共有的生态财富，只有处理好经济发展与生态环境的关系，才能构建文明、进步、和谐的新青海。我建议从战略上审视青海的生态意义，坚持尊重规律，顺天而行；尊重实践，顺势而上；尊重群众，顺心而为，让青海造福于全国乃至全人类。对青海各级干部的考核测评，甚至有必要提出一个特殊的生态指标体系。

增强区域协调性，是对历史经验的深刻总结，是对基本国情的清醒认识。地区发展不平衡，东西南北中跌宕起伏的历史文化，巍峨浩荡的山川河流，形成了参差不齐的经济和社会发展水平。在这种背景下，把增强区域协调性摆在更加重要的位置，无疑是发展理念的一次历史性跨越。协调，不仅是一种眼光、一种胸怀，而且是一份责任、一份义务；不仅是一个紧迫的经济问题，而且是一个重大的政治问题。我认为，缩小地区差距是我国经济社会发展的大思路，是开创科学发展新局面的大战略，需要一代又一代人的长期奋斗。惟其长期，我们更需坚韧；惟其艰难，我们更需奋斗。



2008年1月1日