

# 论中西部贫困地区可持续发展中的制度创新

On the System Innovation in the Sustainable Development in the Middle and Western Poverty Stricken Areas

张俊飏

(华中农业大学经贸学院, 博士 武汉 430070)

可持续发展是一个包含社会发展、资源利用、环境改善和经济增长等诸多内容在内的完整体系, 涉及到大量的制度因素, 而制度结构及其完善程度如何, 对可持续发展进程具有重要影响。因此, 面对中西部贫困地区现实发展中所存在着的一系列制约和障碍脱贫进程, 并对区域乃至全国可持续发展具有重要影响力的诸多制度缺陷, 必须采取多种方式, 通过嵌入、改造等方法, 实现制度创新, 来加快中西部贫困地区可持续发展的进程。

## 一、土地制度的创新

土地资源是中西部贫困地区发展的重要资源条件, 也是实现环境良化和生态好转的重要内容。对土地资源的利用方式直接关系到经济、环境与生态之间的相互关系及其演化问题, 而利用方式的好坏则直接取决于土地制度、取决于土地使用者在制度的支配下以什么样的方式来运用作为生产资料的土地资源。在社会主义条件下, 土地资源的公有性质决定了农民个体只能作为生产经营主体来实现对土地资源在有限的时间内的支配与利用, 而支配与利用时间越短, 则农民对土地的关注程度越低; 农民在土地资源权利享用上所占的份额越少, 则作为生产资料的土地资源的社会经济效用在农民手中的发挥程度越低, 可能取得的长期效用越难以达到最大化, 对经济、环境和生态的提高与改善的功能越弱, 可持续发展的支撑能力也就越低。在这种情况下, 为了实现社会经济的长期与稳定发展, 充分发挥土地资源的最大潜力, 变革和完善土地制度就显得十分必要。

我国现行的土地制度是在 20 世纪 70 年代末和 80 年代初建立起来的, 是以农村家庭联产承包责任制为主要内容的土地制度。在当时情况下, 由于解决农民的温饱问题处于头等地位, 因而当农民获得一定的生产自主权时, 即使是比较短的时间, 也会

为尽快解决温饱问题而最大程度地发挥出自己的生产积极性。于是, 这种制度的建立在当时便取得了前所未有的效果。但是, 随着社会主义市场经济的推进, 农民的市场主体地位日益明确, 放眼长远和追求利润最大化的意识日益强烈, 对土地资源的资源效用发掘也变得十分迫切; 而原有的土地制度却已基本完成了其最初应当承担的基本使命。这样, 赋予土地制度以新的内容, 实现制度创新, 既是土地资源效用发挥的内在要求, 也是促使农民致富和农村经济可持续发展的客观必然。

在中西部贫困地区, 因土地资源数量的相对较多和质量的相对较差, 以及其生态功能的极端重要性, 故放眼长远建立土地资源的流动机制, 最大程度地增加农民或者其他经济主体在土地资源投资上的预期收益, 对真正发挥土地资源作为生产资料的增值功能具有重要意义。应在不改变土地资源所有制的前提下, 以土地资源的增值(经济价值和生态价值)最大化为目标, 充分延长使用期限(如 50 年乃至 100 年的使用权不变), 在使用期限和规划用途内, 允许土地资源作为生产要素的有偿转让, 作为使用者个人资产的资产抵押, 作为生产资料的变更和继承……凡此等等, 都应该作为新的土地制度的重要内容, 或者作为新的土地制度建立的重要目标取向。对使用者主体在使用期限内所出现的土地资源增值, 当期限到达后应对其增值部分给予所有者主体以合理补偿。这类情况应该以法律的形式加以固定, 使使用者主体在不偏离国家或集体目标的情况下, 从理性的角度、按照利润最大化的个体目标来实现对土地资源的科学配置、高效使用。这样, 才能够通过对个体潜在在最长的时间范围内的最大程度的发挥, 来有效地实现社会经济的宏观目标。这不仅对中西部贫困地区农民致富和农村经济发展有利, 而且对整个国民经济的长远发展有益, 是一个真正意义上的可持续发展的土地制度。

## 二、基层组织制度的创新

基层组织制度是农村基层社会政治与经济制度的重要内容,也是社会文明化程度的重要表征指标之一。目前的基层组织制度虽然是一种依循“村民自治法”而产生和任命的基层政权,但是,在许多地方,尤其是在贫困地区,这种以村为单位的基层政权组织由于各种原因而在领导群众摆脱贫困和发展经济上缺乏感召力,甚至出现村级组织班子瘫痪的现象。此外,与这种情况相类似,村级经济组织内容单一、村民之间缺乏有效的联结机制,难以形成整体力量以抗衡来自于外部的各种风险,导致经济发展机会成本居高不下。因此,必须采取必要的措施以实现基层组织制度的创新,为中西部贫困地区的脱贫与发展创造良好的组织条件,同时提供强大的组织保证。

就基层政权组织来看,村委会、村支部的设立虽然由来已久,但是,在中西部贫困地区,许多村委会和村支部的运转效率十分低下,带领群众发展经济的能力水平不高。在由计划经济向市场经济转轨的过程中,一个带头人或一个强有力的领导班子的作用,对村级经济,进而对区域经济的发展和贫困面貌的改变,具有强大的影响力。由此,强化村级班子组织的建设力度,对贫困地区的社会经济发展和实现可持续发展具有重要意义。而在班子建设的过程中,带头人的产生与形成机制关系到带头人能否认真地履行自己的职责和为发展地方经济尽职尽责。从目前来看,村级班子的形成大多通过上级任命的方式来产生,仅仅代表了一方的意志和意愿,难以形成村级组织的强大活力。因而班子内部缺乏为群众利益着想和为经济发展着想的内在积极性,难以形成村级组织的强大活力。因此,创新村级组织的关键是创新村级组织的产生与形成机制。一般来说,通过自己报名、大家选举、上级再任命的具有奉献精神的带头人才是一个好的带头人。因为“自己报名”说明报名者自己有动力,“大家选举”说明群众认为他有能力,“上级任命”说明上级给他以压力。这种“三力”的结合能够为一个优秀带头人的产生营造出一种环境和形成机制。通过这种机制产生的带头人可以使村级组织始终处于一个活力旺盛的状态,并由此引发群众发家致富的热情和带领大家积极投身于发展经济之中。

就村级经济组织来看,改变一家一户分散的生产方式是实现村级经济组织的核心所在,这在贫困地区尤甚,因为贫困地区的市场发育水平更低、市场风险更大、一家一户抗风险的能力更弱;一旦受到市场不利因素的侵扰,则所受损失很大,由此而导致的贫困程度可能更深。这既不利于贫困户的脱

贫,也不利于贫困地区的发展。因此,在贫困地区村级经济组织的设立和建设过程中,应努力改变小规模的生产方式和分散经营的结局,通过内在的组合机制,如农民专业技术协会、合作经济组织等形式,使分散的农民得到联合,在与其他利益主体发生关系的过程中,以避免处于不利地位;同时在进入市场的过程中,使自己的合理利益得到保护,将市场的风险降低到最低程度。

## 三、大力推进经济体制改革,不断实现经济制度创新

自20世纪80年代以来,我国按照建立社会主义市场经济体制的总体目标,开始了对传统经济体制的改革。虽然这种改革是渐进的(摸着石头过河),经历了从“试点开始,到沿海连线开放,再到全面推进”的“点—线—面”的过程。但是,由于地域广阔和人们认识及其观念上的巨大差异性,以及“点—线—面”的时间序列过程,客观上形成了市场经济体制改革推进的进程在不同地区之间有所不同,有的地区快一些,有的地区慢一些,内陆地区尤其是贫困地区的市场经济发展进程较为落后,故而导致了经济发展水平在地区之间的巨大差异性,使得中西部地区明显落后于东部地区。由此可见,要促使社会经济的良好发展,就必须加快市场经济的速度。本着推进中西部贫困地区的社会经济发展和实现可持续发展的思想,从实现经济制度创新的角度,在中西部贫困地区加快建立市场经济发展的框架、充实发展的内容,就显得十分紧迫。

从中西部贫困地区来看,构造多元主体参与经济发展的环境将成为中西部贫困地区今后发展市场经济和形成市场经济活力的重要环节。以此为出发点,建立能够诱发各个主体以明确的主体身份参与到社会经济发展过程中的机制,将显得十分重要。从所有制构成来看,东西部地区之间的巨大差距就在于西部地区民营经济发展水平的不高、民营经济发展活力的不足和对社会经济发展推动的不力。基于此,切实营造民营经济快速发展的环境条件,加大民营经济发展的步伐,对提升中西部贫困地区经济发展水平意义重大。在“十五”计划的制定过程中,各有关省份清楚地认识到了这一点,已把充分发展民营经济和加大民营经济发展力度列入为计划的中心内容之一。为了把这一思想认真地落实下去,既要改变人们的观念,更要创造良好的环境。一方面要激发区域内部各个投资主体的投资热情,建立保护投资者利益的法律法规,如对私有财产保护的法律等,以降低有关民间投资进入某些领域的门槛,使中西部贫困地区的资本在区域内部找到增值的出路,避免资本外溢和流入到其他地

区；另一方面要减少外部资本进入中西部地区的障碍，运用更优惠的政策吸引国外资金、东部地区的资金以各种形式参与到中西部贫困地区的开发过程中，不断增加中西部地区的资本总量，提升经济发展的实力，以形成中西部贫困地区经济全面发展的新格局。

#### 四、建立资源与生态环境补偿制度， 实现补偿制度的不断创新

我国中西部地区的特殊地位使之在未来的发展中具有战略意义。但是，在过去的一段时间内，其资源数量的丰富性却由于产业结构的不合理而使之处于各个产业链的上游，导致了对区域经济发展贡献力的减弱，而对发展的渴望又使人们不惜以各种短期行为，来试图实现经济的较快发展，其结果却是环境的恶化，且对全国的生态环境造成极大的负面影响，显然中西部贫困地区的资源、环境问题已成为超越区域界限的全国性的问题；与此相关，中西部贫困地区的发展也不再是局域性的问题，而是事关全国和未来发展大局的要事。现实是，依靠中西部贫困地区自身的内部力量来为区域社会经济的发展 and 全国社会经济的发展创造资源与生态环境条件是不可能的，必须改变单纯依靠区域内部实现资源开发与保育及生态环境改善的自我积累机制，而应该建立一种能够有利于扩大和强化资源保育和生态环境保护力度的补偿制度，并通过不断实现补偿制度的创新和完善补充机制，形成一个既有利于中西部贫困地区脱贫，亦有益于东部地区和全国发展，进而有利于建立可持续发展目标下的资源保育和生态环境保护的资金投入的新格局。

从宏观主体——中央政府的角度看，中西部贫困地区的资源保育与环境改善无疑有益于全国的可持续发展，对这种预期收益中央政府必须为之付出自己的代价。在目前的情况下，中央政府通过财政转移支付的形式实现了对中西部地区的部分补偿，包括对中西部地区的各种支援等。在今后的发展过程中，或者在一定的时期内，应将这种补偿纳入到制度化的轨道，并予以不断加强和完善。

从中观主体——东部地区各个省市的角度来看，其自身的发展也与中西部地区之间存在着紧密的关联性，尤其是在以流域形式表现出来的上下游地区之间的发展上更是如此，如黄河、长江、珠江等大江大河的上下游之间。在社会经济的发展上，下游的发展尤其是可持续发展离不开上游的支持，如资源提供、生态屏障、优良水质的提供和对洪水的拦截等。黄河下游的断流使山东每年为之付出数十亿元甚至上百亿元的损失，长江与珠江洪涝灾害的频发更会使下游地区寝食难安，而内蒙古、宁

夏、甘肃等地区的风沙迭起亦使东部的北京、天津等地方饱受其害。为了扭转这一格局，建立上下游地区之间的良好关系就十分必要。其具体的运作可以是：通过东部地区各个相关省市的对口支援，实现对上游贫困地区在资源保育和生态环境改善上的一定补偿。但其补偿制度的运作方式应该根据关联方的紧密程度和关联层次的高低来建立，在补偿的数量、方式和补偿的时机上引入市场经济的法则，并进行科学的评判，最终确立有利于东西部地区全面发展的新格局。

从微观主体——东部地区的企业本身乃至于个人的角度来看，建立对中西部地区资源保育和生态环境改善的补偿机制，在方式方法上则可以更加灵活。如对企业来说，可在中西部地区建立自己的加工原材料的生产基地，通过利润的返还使中西部地区的资源保育工作做得更好，自己的原材料基地亦会更加稳固，从而达到“双赢”的境地。从个人来看，可参加旨在促进中西部贫困地区的资源保育和生态环境保护工作的各种捐助基金。虽然这种方式的补偿额度在初期实施阶段可能较小，但却无疑是人们环境观的高层次升华。

总之，通过补偿制度的创新，可充分调动各个补偿主体对中西部贫困地区在资源保育和生态环境改善上的积极性，这不仅对中西部地区有益，而且对东部和全国发展有利。

#### 五、改革人才培育制度， 加快可持续发展所需要的人才成长

贫困地区之所以出现社会发育程度低下和经济发展严重滞后的情况，其根本原因之一就在于缺乏强有力的人才支撑。要实现中西部贫困地区的可持续发展，加大对人才培育制度的创新和为人才成长创造良好的环境条件，已是刻不容缓。从人才培育制度本身看，主要包含两个方面。一是人才培育的条件与环境建设制度，二是人才的选拔、培养和留用制度。

在人才的培育条件与环境建设的制度上，核心是教育投入制度的创新。针对中西部贫困地区社会经济发展的现实状况，仅仅依靠或者主要依靠中西部贫困地区自己来完成人才培养的条件与环境建设任务，既不现实，也不可行。因为：一是中西部贫困地区的经济实力很弱，难以支撑起人才培养条件与环境建设所需的巨额财政支出；二是人才培养的支出是一项国民素质提高的支出，属于公共财政支出的范畴，而作为宏观利益主体代表者的中央政府有责任承担起相应的义务。基于此，中央财政必须把对中西部贫困地区的人才培养条件与环境建设的支出列入到公共财政之中，要下大力气改善中西

区域建设及其空间模式探讨  
A Study on Regional Construction and Its Spatial Pattern

田 明  
(中国科学院地理科学与资源研究所 北京 100101)

一、区域建设与区域发展

1. 区域建设概念

在区域研究中,关于人的主动活动,常用的两个概念是区域开发和区域整治。区域开发是指对区域资源进行开发和利用,发掘区域资源潜力,更加有效地进行利用;区域整治主要是指对区域环境进行治理保护,其中包括治山治水、植树种草、保持水土、防风防沙、治理污染等。<sup>[1]</sup>在强调可持续发展、建立市场经济体制,以及全球经济一体化的新形势下,无论是区域开发,还是区域整治都无法涵盖区域发展所要求达到的全面程度。一方面在区域经济发展此起彼伏、区域格局变化日新月异,全球日益融为一体的今天,单靠开发本区域资源已远远不能满足发展的需要,很多国家和地区的发展实践表明,充分利用本区域以外的人才、技术、资金、信息、资源等显得必不可少;另一方面,人类基本权利首推生存权和发展权,尤其是对广大发展中国家和落

后地区来说,保护环境、区域整治虽然是谋求发展的一条基本原则,但是不能因此而抹杀发展,尤其是发展效率和发展速度的重要性。总之,单纯的区域开发或区域整治有必要用涵盖面更广、意义更深入、更能体现现代区域发展特点的词汇来代替。据此笔者提出区域建设这一概念,无论从字面意义还是从内涵上来看,区域建设都比区域开发、区域整治更全面、更深入。<sup>[2]</sup>

区域建设是指为更快地促进某一地区经济、社会的快速、持续、健康地发展,对其内部的自然资源、社会资源和文化资源以及区外的各种条件进行优化组合、开发利用、整治保护并进行合理的改造和建设的各种活动。区域建设与区域开发和区域整治既有相同的地方又有不同的地方。第一、区域建设不仅体现在对区域内部资源的利用和开发上,而且更强调对外部条件的主动利用;不仅强调自然资源更强调社会资源;不仅强调利用更要体现建设。第二、区域建设不仅含有区域整治、区域保护的含意,更强调区域发展;不仅体现在对自然物的保护

部地区的教学条件,改变和调整财政在教育支出上的分配方式和分配结构。单从普通教育来看,目前实际运行的制度是由乡级财政主要支付村办或乡办中、小学的日常费用支出,由县级财政支付乡办或县办中学的日常费用支出,而中西部贫困地区的大多数地方财政拮据,无法也无力承担起这一方面的支出重担。这就是时常出现拖欠教职工工资现象的重要原因,并由此而严重影响教职工的积极性、影响教育质量的提高。再从高等教育来看,由于教育体制的改革使教育部主抓少量的重点大学,绝大多数的院校被下放到地方,主要由各个省(市、自治区)政府执行管理和投资职能,而中西部尤其是西部地区的地方财政十分困难,难以满足高等教育发展所需要的条件与环境建设投资。由此可见,对上述制度的改革十分必要。其基本的思路应该是:普通教育尤其是义务教育阶段中的教育经费,中央财政应该采取全额拨付

的方式,使拮据的地方财政压力得到缓解,以更大的精力投身到经济建设的过程中;对高等教育,中央财政应该给予更多的关注,如增加中西部地区高等院校进入教育部直属直管范畴的数量,对下放给地方的院校给予必要的倾斜性支持。此外,对来自于中西部贫困地区的大学生,可按照毕业后返回所在地或者为所在地服务一定时间的基本要求,提供必要的政府资助,以建立人才回流的内在机制,提高教育投资(即基础教育投资)的回报率。

在人才的选拔和培养制度中,可以考虑增加适应不同情况的多种形式的人才培养方式,如“3+1”、“6+1”等普通教育与职业教育相结合的模式,并为这种教育模式的推行提供所需要的政策条件;在人才的使用制度中,要建立能够有效激励人才发挥潜能的激励机制、营造人才脱颖而出的环境。

(责任编辑 王宏章)