

深入推进西部大开发战略的制度与机制设计

赵曦 严红 成卓

[摘要] 广泛存在的制度与机制缺陷及若干消极影响,是西部大开发战略面临的重大现实挑战。深入推进新一轮西部大开发战略,争取取得良好的生态、社会和经济效应,必须进一步确立科学的制度安排和发展机制。制度与机制设计的战略重点是建设法律制度、创新管理体制、规范政策体系、改革资源体制和加强监督评估,通过全新的制度安排和机制设计,真正确立科学推进西部大开发战略的管理协调机制、政策传递机制、要素整合机制、生态保护机制和社会稳定机制。

[关键词] 西部大开发; 制度安排; 机制设计; 法律制度; 政策体系

[中图分类号] F120.4 [文献标识码] A [文章编号] 1004—0633 (2012) 02—064—06

具有全局意义的中国西部大开发战略已经实施 12 年,在促进西部地区生态环境改善、基础设施建设、经济结构调整、民族团结进步、社会稳定和谐等方面取得了重大进展,为国家区域开发战略的实施积累了丰富的经验,提供了宝贵启示。但是,由于政治、经济、社会等各方面因素的相互制约和历史发展的曲折性,西部大开发战略实施的制度与机制缺陷也日益凸显,特别是由于强调计划的调控和政策的导向,轻视制度的规范和机制的推动,导致西部地区自我发展的内生驱动力严重欠缺,极大地影响了西部地区快速、稳定和可持续发展。探索确立科学的制度体系和设计合理的运行机制,对于深入推进西部大开发战略,促进西部地区经济社会全面进步,具有重要的理论意义和实践意义。

一、十二年西部大开发战略实施的制度与机制缺陷

美国纽约大学教授迈克尔·P·托达罗曾对亚洲、非洲和拉丁美洲经济发展的若干棘手问题进行过非常精妙且极具说服力的论述。他在《经济发展》中指出“对于发达与欠发达问题既必须从那些经过适当修改的被广泛接受的一般经济学原理、理论和政策的经济观点来观察,也需要从制度和结构(非经济的)角度来探索”。^[1]西部大开发战略实施 12 年来,成就巨大,经验丰富,但依然存在着一些发展障碍。

1. 法律系统欠缺

世界发达国家对落后地区的开发都经历了一个漫长且复杂的历史过程。为了使区域开发具有连续性和强制性,美国、日本等国家都相继完善了相关

(基金项目) 本文是国家社会基金重大招标项目《未来十年深入实施西部大开发战略的关键和重点问题研究》(批准号: 10zjd024) 和国家社科基金资助项目《培育西部民族地区内生增长能力的制度安排与路径选择》(批准号: 11xms059) 的阶段性成果之一。

[收稿日期] 2012—01—18

[作者简介] 赵曦,西南财经大学经济学院教授,博士研究生导师,研究方向:中国西部地区、贫困地区经济社会发展。四川成都 610074

严红,博士,中共四川省委党校区域经济教研部副教授,研究方向:中国西部地区、少数民族地区经济社会发展。四川成都 610072

成卓,博士,西安财经学院经济学院讲师,研究方向:中国西部地区经济社会发展。

陕西西安 710100

法律体系，最终取得了对落后地区开发的成功。美国早在 1785 年就颁布了《西部土地法案》，揭开了美国西部国有土地开发的序幕。后来又相继出台了《宅地法》、《莫里尔法》、《鼓励西部草原植树法》、《木材石料法》、《鼓励移民法》等二十多部法案，为美国西部的土地开发、科技发展和人才培养等提供了法律保障。日本为了开发落后区域，先后出台了《国土综合开发法》、《新产业城市促进法》、《工业建设特别地区建设促进法》等一系列法律，为日本的区域开发确立了目标方向，规范了开发时序，确保了资金供给，为日本实现区域协调发展提供了制度保障。中国自 1999 年提出西部大开发战略以来，尽管中央对西部开发提供了大量政策、资金支持，在基础设施建设、生态环境保护、特色资源开发、产业结构调整等方面取得了巨大成就，但一直没有出台一部规范西部大开发行为的专门法律，致使西部大开发在资金支持、政策倾斜、协作发展等方面存在较大的主观性和随意性，政策措施不能得到法律规范与保障。地方政府在实施中央政府西部大开发政策时，也存在理解不全面、落实不到位等问题，使宏观政策效应不能充分发挥，西部大开发效率难以有效提高。同时，由于没有出台专门针对西部地区特色资源开发与保护、生态环境建设与治理、人才资源开发与利用、人文精神传承与发展等方面的专项法律，西部大开发中的经济发展与生态环境保护、人才培养与流失、文化资源开发与破坏等冲突频繁发生，西部大开发呈现出急迫性、盲目性、低效性等特点。

2. 政策扶持主导

政策主导是西部大开发战略最显著的特点。2001 年中央出台了《国务院关于西部大开发若干政策措施的通知》，其中包括 70 条有关增加资金投入、改善投资环境、扩大对外开放、广泛吸引人才和发展科技教育等西部大开发优惠政策。这些政策虽然为西部大开发提供了资金支持，改善了投资环境，使西部地区基础设施得到了极大改善，经济发展速度明显加快，生态恶化之势得到缓解，社会事业蓬勃发展，但是，这种政策主导的西部大开发战略使西部多数省区陷入投资拉动型经济模式，经济发展对资金投入，特别是中央投资和金融信贷的依赖度较高，一旦这些资金不能及时跟进，就会面临很大困难。这样的发展模式对西部地区内生增长机制的形成和自我发展能力的培育造成了严重制约。随着西部大开发战略的不断深入，国际国内经济形势和社会环境的日益变化，部分针对西部地区的优惠政策已越来越具有普惠性，西部在财税、金

融等关键性政策上面临“挤出效应”，而西部地区经济基础薄弱，自我发展能力和市场竞争力不强，区位条件缺乏吸引力，在新的形势下将会面临更多新的困难，单纯依靠国家的优惠政策和外援扶持很难在新一轮西部大开发中取得重大突破。在国家优惠政策主导下的西部大开发战略使政府成为西部大开发的主体，企业、民间组织等往往处于被动状态，很难充分发挥作用，这不利于西部地区市场机制的建立和完善，不利于西部地区与其他地区统一市场体系的形成，最终将导致西部与中、东部地区发展差距进一步扩大。

3. 纵向投资主体

自 1994 年实行分税制改革以来，西部地区各级政府既无税收立法权，也无地方举债权，财政收入只能依靠中央的税收返还和财政补助维持发展，西部大开发的资金来源主要是中央财政的纵向直接投资。据统计，西部大开发 12 年来，中央政府向西部地区转移支付和专项补助超过 3.5 万亿元，安排中央财政性建设资金 7300 多亿元。政府是我国西部大开发的投资主体，国有经济投资占西部新增固定资产投资的 3/4，而民间和外商对投资西部则多为谨慎观望。其主要原因是体制性障碍。国有经济占据了西部资源垄断性行业和大部分支柱性产业，这些行业多为高收益行业，导致民间资本和外资投资西部的预期收益大大低于投资东部，进而使民间资本和外资缺乏投入西部的内在冲动。政府财政转移支付以及倾斜西部的投资政策是外生增长因素，民间和外商投资西部的行为动机才是内生增长因素，国内外的民间资本大规模参与西部大开发，才能实现西部大开发的长远目标。西部大开发 12 年来，国家通过中央直接投资和财政转移支付形成的纵向直接投资，虽然促进了西部地区经济快速发展，却不利于西部地区内生增长因素的形成和发挥作用。同时，政府的纵向直接投资对西部大开发的资金需求来说也是远远不够的，还需要东部发达省区对西部地区的支持。然而，我国一直没有横向转移支付制度，国家只是鼓励“兄弟式互助”的省际间相互支持。但作为“理性经济人”的东部沿海省份，在做出扶持西部省份的经济行为上也会考虑本省成本和收益。在缺乏制度规范的大背景下，东部地区进行横向财政转移支付的积极性将日渐下降，这种道义性质的兄弟式互助将会越来越难以兑现。

4. 监督评估缺乏

从实践上考察，西部大开发战略一直忽视确立对战略实施的主体、战略实施的客体及战略实施的

成效进行全面监督评估的机制。由于缺乏有效监督，国家对西部大开发难以进行正确的引导，西部大开发的众多优惠政策也难以落实，导致呈现出盲目性、急迫性和随意性的特点，给西部地区的生态、社会、文化等方面带来巨大损失。西部大开发 12 年来，国家对西部大开发的投入高达数万亿元，但这些巨额的投资一直缺乏一个有效的监督与评估的机制，以至于国家投入的资金成为部分地方政府的“私房钱”。这些投资的投入产出比如何，在有些地方也是一笔“糊涂账”。这已成为公共财政管理的盲点与难点。由于西部大开发中财政支出范围广泛，再加上支出绩效呈多样性的表现特点——既有可以用货币衡量的经济效益，还有更多的无法用货币衡量的社会效益，而且，不同的项目有不同的长短期效益、直接效益和间接效益，长期以来，财政部门一直没有找到一种比较准确的办法来对财政支出进行衡量，也没有建立起科学、合理的财政支出绩效评价体系，因此，很难从数据上对 12 年西部大开发的财政投入效率的高低做出判断。尽管我国财政部于 2009 年 7 月制定下发了《财政支出绩效评价管理暂行办法》，试图对财政支出绩效进行客观、公正的评价，但这种绩效评价依旧停留在政府内部自我评价范围内，没有引入“外部控制”，即包括人大对财政监督、公众监督、信息全部公开等，也没有解决如何规范政府公共权力最大化的问题。当政府公共权力最大化目标与企业盈利最大化、公共福利最大化两个目标发生冲突，且某些政府机构或官员为牟取私利，将公共权力最大化作为首要目标选择时，政府配置资源就是一种低效率选择。因此，西部开发中的盲目开发、盲目投资、盲目建设的“三盲”现象自然难以避免。一旦公共权力最大化动机与地方保护主义结合在一起，必然会加剧对有限的西部大开发公共资源的激烈争夺，西部地区跑“部”“钱”进、“钓鱼工程”等攀比开发、攀比投资、攀比建设规模的现象便越演越烈。

二、深入推进西部大开发战略的制度安排

德国制度经济学家柯武刚、史漫飞曾在《制度经济学：社会秩序与公共政策》一书中指出：“规范人际交往的规则对经济增长真是至关重要，以致连人类的生存和繁荣（人口的数量必定还要继续增长一个时期）也完全要依赖于正确的制度和支撑这些制度的基本人类价值”。⁽²⁾制度推动经济增长的关键在于，一个效率较高的制度的建立，能够减少交易成本，减少个人收益与社会效益之间的

差异，激励个人和组织从事生产性活动，使劳动、资本、技术等因素得以发挥其功能，从而极大提高生产效率和实现经济增长。西部大开发 12 年来暴露出的制度与机制缺陷表明，过度依赖政策导向和纵向投资的外援式发展战略不利于西部地区经济结构优化、增长方式转变和内生能力提高。深入推进西部大开发战略，必须探索全新的制度安排，推动西部地区转变经济发展方式，形成内生增长能力，实现快速健康发展。

1. 完善法律制度

西部大开发是一项影响我国现代化进程乃至世界发展格局的战略性系统工程，其宏伟战略目标将通过几代人的艰苦奋斗才能实现，因此，必须通过立法对这一战略的指导原则、战略规划、战略措施等进行规范。在上一轮西部大开发中，一系列的优惠政策虽然促进了西部地区经济快速发展，但政策具有灵活性、变动性的特点，而法律则是权威和稳定的规范，是实现政策的重要保障。因此，在新一轮西部大开发中，必须加强法治建设，确立法律制度，以保证西部大开发有法可依、科学发展。鉴于我国西部大开发战略任务的长期性、艰巨性和复杂性，西部大开发法律制度的设计应既有纲领性的法律制度，也有针对性的法律制度。要尽快通过全国人民代表大会制定《西部开发法》，从法律层面上明确西部大开发战略在全国区域开发战略中的优先地位，明确西部大开发战略的目的、意义、目标及原则；界定西部大开发的范围；提出西部大开发的战略模式；规范西部大开发的资金来源及管理方式；明确西部大开发管理机构的设置及其职责、监督评估机构的设置及监督评估方式；明确横向财政转移支付的额度、帮助领域和期限以及对口援助的具体方式和期限；规范民间资金、外资参与西部大开发的领域、方式等。有针对性的法律制度可以针对西部大开发的各个领域即基础设施建设、生态环境保护、产业结构调整、对内对外开放、人才培养开发等方面制定具体的法律条规，规范这些领域的发展。有针对性的法律除了参照纲领性的法律制度外，还要对相关内容作进一步的细化，使其更具有操作性。通过法律的权威性，权利、义务的配置及其保障机制，不仅能使西部大开发有明确的法律保障，而且，在开发主体行为不符合西部地区的功能定位时，也具有了法律上的可诉性，同时，为相关利益主体和责任主体提供统一的行为指引、可靠性较高的预测、对利益的合理预期以及确定责任的公平程序，从而在法律上解决西部大开发战略实施中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题，明

确新一轮西部大开发战略的功能定位、价值取向、发展方向和根本路径。

2. 创新管理体制

现代社会的运行和现代国家的发展，有赖于政府、市场和社会三驾马车来推动。在新一轮西部大开发战略实施过程中，要继续推进政府行政管理体制改革，打破原来单纯由政府主导的单一管理体制，把规范化服务型政府建设作为推进新一轮西部大开发战略的制度性保障之一，以行政审批制度改革为突破口促进政府职能转变，重新明确各部门的职能。对于那些行政职能和管理范围有重叠的部门，应进行机构撤并重组，解决行政审批和管理服务中存在的管理体制不畅、职能重叠而导致的效率低下、浪费严重等问题，形成行政审批“一站式”、“一窗式”服务，通过刚性审批和柔性服务的结合，优化审批工作流程，树立全新的政府服务理念，提高行政审批效率。在新一轮西部大开发中，对政府出台的事关公众切身利益的决策应及时进行公示或听证，定期公开各部门政务信息，建设阳光政务，让政府透明高效运转。在继续推进政府行政管理体制改革和转变政府职能的基础上，要加强市场在资源配置中的基础性作用。“新公共管理”理论认为，政府更多地应该承担掌舵的角色，而市场应该承担划桨的角色。但是计划经济体制的路径依赖效应一直影响西部地区市场经济体制的建立和完善。在新一轮西部大开发中，中央政府应科学确立考核评估体系，帮助西部省区廓清发展思路，校正西部省区的经济翻番冲动。在继续加大对西部地区支持的基础上，建立一整套体制机制，促进外部援助资金向人才开发、科技创新、成果转化等方面转移，着力提高西部地区的内生增长能力，通过外生增长促进西部地区内生增长机制的形成。西部省区地方政府必须把保障改善民生、调整优化结构、保护生态环境、维护社会稳定作为推进西部大开发的战略重点，逐步退出竞争性领域投资，促进人才、资本、土地等生产要素合理流动和流转，合理引导社会资本、民间资本进入基础设施、人才培养、生态保护、产业发展等关键领域，最终建立形成政府主导、市场主体、社会推动的新型管理体制。

3. 规范政策体系

西部大开发政策是我国实施西部大开发的依据，也是推动西部地区经济社会健康稳步发展的指南。深入推进西部大开发战略，必须对西部大开发政策进行规范和调整。首先，必须加大政策投入力度。西部地区是我国地理环境最恶劣、“老、少、

边、穷”最集中、社会发育最迟缓的地区，同时也是我国维护社会稳定最关键、保持生态安全最重要、建设和谐社会最艰难的地区，深入推进西部大开发战略必须采取更特殊的政策、更特殊的措施和更艰苦的努力，乃至举全国之力，才能完成这项长期的、艰巨的历史任务。应继续加大对西部地区基础设施建设的投资力度，中央财政性建设资金用于西部地区的总规模要随着中央财政收入的增加而相应提高，进一步降低西部地区配套资金比例；进一步降低企业享受税收优惠政策的“门槛”，拓宽减免优惠政策的税种和方式，提高资源税税率，适当提高西部地区的税收分配比例。放宽西部地区地方债券的发行条件和企业上市条件，创造条件促进西部地区成立证券交易所，以相对完善的资本市场为西部大开发提供金融支持等。其次，明确政策实施重点。西部地域辽阔，各省区市之间的经济社会发展水平、资源禀赋、发展潜力等差异很大，因此，西部大开发政策需要针对不同省区市因地制宜、区别对待、分类指导。对成渝、关中——天水、北部湾等核心经济区，在产业布局和重大建设项目上予以重点扶持，优先发展。对新疆、西藏、内蒙古、广西、云南等少数民族地区，应制定更加优惠的扶持政策，加快发展。对贫困地区、边疆地区和革命老区实施更为特殊的扶持政策，提升发展能力；第三，提高政策执行能力。中央政府与西部地方政府之间应当建立一种相互依存、相互配合的双向型良性互动关系，西部地方政府在服从中央政府政策决策主动权的前提下拥有处理所辖区域内事务的自主权，在制度规范上保证政策的有效实施。中央政府对西部大开发各项政策的实施过程始终保持监督控制权，能够随时校正政策执行的扭曲和偏差。强调西部地方政府执行西部大开发政策过程中路径、手段和工具以及监控机制等方面有所创新。强调不断将西部大开发的成功政策以法律形式固定下来，从法律上保障西部大开发各项政策的顺利实施。

4. 改革资源体制

改革资源体制，形成新的资源开发制度，是西部大开发制度安排的主要内容。要尽快改变西部地区资源开发中出现的“富饶的贫困”状况，跨越“资源诅咒”陷阱，必须改革国家计划控制主要资源的开采、加工和销售，中央企业代行资源所有权并直接管理、垄断开发和经营的体制，规范资源开发秩序和提高资源利用率，特别要通过对资源开发利益主体的重新认识，建立适合少数民族地区发展的资源开发受益机制、共享机制和利益补偿机制。高度重视中央与地方在资源利益分配方面的调整，

考虑由单纯向西部地区提供财政转移支付, 转为通过资源开发体制改革赋予西部地区在资源勘探、开发、定价、加工等方面一定自主权, 使西部地区可以通过资源所有权、开采权和销售权的出租、转让、抵押和合作经营, 获取资源开发利用的收益以及地区发展所需的资金、技术、人才和管理经验等。同时, 在资源地区大力布局下游加工产业项目, 提高加工集中度, 培育和延长产业链, 提高资源附加值, 尽可能将西部地区资源优势转化为产业优势和区域优势。另一方面, 在建立资源存量和用量公示制度、试点新资源税制度的基础上, 建立新的资源赋存地用益权专享制度, 使资源所在地能够充分分享资源经济利益。在明确资源税改革由从量征收改为从价征收的基础上, 提高煤炭、石油、天然气等矿产资源税上缴中央财政返还给西部地区的份额, 明确规定用于资源地区的经济发展、资源补偿和民生改善, 真正使资源开发和利用成为提高西部地区经济自我发展能力的重要手段。

5. 加强监督评估

监管制度的创设目的是对市场自由竞争失范和机制运行扭曲的矫治, 以及对市场失灵的法律补充。西部大开发战略的成败不仅影响西部地区经济社会整体进步, 而且影响我国区域协调发展和现代化进程, 因此在西部大开发过程中不仅需要国家制定优惠政策大力支持, 还需要对西部大开发战略进行科学地监督评估。对西部大开发战略的监督应是全面、系统、全程的监督, 既包括对中央政府的监督, 也包括对地方政府的监督; 既包括对重大项目的监督, 也包括对重点地区的监督; 既包括对决策管理的监督, 也包括对实施执行的监督; 既包括对工程技术的监督, 也包括对财务支付的监督, 这种监督涉及投资计划和投资项目的规划立项、评估决策、勘察设计、采购招标、监理竣工、总结评价等环节和相关的执行及管理部门。根据我国现行的行政管理体制, 监督机构可以由政协、民主党派和纪检监察部门共同组成, 对每个投资项目指派专人进行跟踪监督, 并定期听取国家审计署和国家发改委对投资项目进展的专项报告, 每年组织有权威的独立咨询机构或专家进行分析研究, 向人大提出评价报告, 以便更好地配置资金、使用资金, 提高投资效益。评估报告的评估重点应放在生态安全、社会风险、经济效益等方面, 通过设计科学的评价指标体系, 选取科学的评价方法, 对投资项目进行定量化评价, 并与定性评价相结合, 以保证评价报告的准确性、全面性和真实性, 为西部大开发资金的进一步合理利用提供科学的评价依据。西部大开发的

所有投资建设项目必须举行听证会, 实行问责制, 广泛听取各方面意见, 切实维护西部各界群众的切身利益。

三、深入推进西部大开发战略的机制设计

机制设计理论认为, 在自由选择、自愿交换、信息不完全及决策分散化的条件下, 必须设计一套经济机制(游戏规则或制度)来实现既定目标。⁽³⁾深入推进西部大开发战略的机制设计, 必须根据新形势下西部大开发的目标, 对原有机制进行“扬弃”, 着重从规范开发管理、优化传递系统、整合资源要素、完善生态补偿以及促进社会稳定等方面进行机制设计。

1. 管理协调机制

机制设计理论指出, 在制度或规则的设计者不了解所有个人信息的情况下, 设计者所要掌握的一个基本原则, 就是所制定的机制能够给每个参与者一个激励, 使参与者在最大化个人利益的同时也达到了所制定的目标。这就是机制设计理论中最为重要的激励相容问题。⁽⁴⁾深入推进西部大开发战略的管理协调机制的建立, 就是中央政府在无法完全掌握每个地方政府详细信息的情况下, 制定一系列激励政策和措施, 在满足各级政府需求的同时达到深入推进西部大开发战略、提高西部地区综合竞争力的目的。为此, 首先要促进中央与地方的管理协调。中央政府是总政策的制定者和区域政策的协调者。地方政府既是中央政策的执行者, 也是地方政策的制定者。中央政府作为地区经济协调发展的主要调控者, 要注意区域政策的区别性、整体性和连续性, 适当放权给地方政府, 创造条件倾听地方的声音, 切实增强决策的科学性和民主性。地方政府在制定地方政策时, 要坚决杜绝与中央政府决策不统一、不配套的现象, 协调好地方短期利益与国家发展大局、经济增长与生态保护、政绩考核与民生稳定等方面的关系, 保证下级政策与上级政策的协调; 其次, 实现区域与区域的协调互动。促进东中西部协调互动, 消除可能制约地区比较优势发挥的行政体制障碍和不合理的价格形成机制, 理顺不同区域间的利益关系, 最大限度地发挥各自所具有的要害禀赋、规模经济和竞争优势, 构筑区域间的良性竞争机制。⁽⁵⁾这不仅有利于促进生产要素在区域间自由流动、加强产业联系与合作、促进基础设施网络建设, 还能鼓励发达地区对口帮扶西部欠发达地区, 推进区域间实现人才开发、技术转移、信息交流等领域的全面合作。再次, 健全区域内部的管理协调机制。西部大开发战略的实施, 无疑为西部

地区的发展提供了宝贵契机。各地应根据主体功能区的划分标准尽快明确自己的发展方向,因地制宜地制定适应区域发展、促进区域和谐的区域政策。如对重点经济区的开发,要优化经济结构,加快城市化进程,建立合理的城市等级体系,充分发挥大城市发展极的溢出效应,以点带面推动农村经济进步,并统筹城乡协调发展。对老、少、边、穷地区应调拨资金统筹规划,根据各地的发展需要制定有针对性的区域政策加快经济社会发展进程,提高人民物质文化生活水平,促进人与社会、自然的协调发展。

2、政策传递机制

机制设计理论强调,任何一个经济机制的设计和执行都需要信息传递,信息传递是需要成本的,因此,对于机制设计者来说,信息空间的维数越小越好。西部大开发政策的科学制定是西部大开发的起点,而传递这些政策则是西部大开发政策最终实施的根本保证。因此,建立科学合理的政策传递机制,对于西部大开发战略的顺利实施具有重要作用。要提高政策传递的效率,减少信息传递成本,就必须破解多元决策的管理体制,组建一个长期、稳定且具有统一领导权的西部大开发专属管理机构,统筹协调各方面资源,实行垂直一体化管理,这有助于统一规划、协调和监管。西部各省区市也应成立由党委一把手挂帅的对等机构,担负起政策的传递、执行及监督职能。在垂直一体化行政管理体制下,必须注意自上而下政策的衔接和各部门间政策的一致性,各项政策手段也要相互配合,并与未来西部大开发的重点领域、产业导向和空间布局相协调,努力形成政策合力,集中力量发挥综合效应。⁽⁶⁾为了保证及时、全面、准确地把西部大开发政策传递给各方面群众,必须建立从政策传递到制度传递的新的政策传递机制。将国家关于西部大开发政策的传递对象、传递介质、传递渠道、传递时间、监督反馈等以法律的形式加以规范。通过立法,使政策传递的接收主体由过去的各级政府及部门转变为各方面群众。改变原来以纸质文件为单一传递介质的传统,要求纸质“红头文件”发布、报刊发布、电视发布和网络发布同时进行,拓宽政策传递渠道,加大政策宣传力度。建立报刊和网络发布政策的固定版面制度,明确从文件发布到落实的时间期限,制定跟踪宣讲、检查和纠偏等服务制度,完善监督和反馈等制度,确保政策及时和正确的落实。

3、要素整合机制

机制设计理论认为,在信息不完全、不充分的

条件下,市场机制难以实现资源利用效率的帕累托最优。要提高资源配置效率,就必须通过机制设计把彼此相关但却分离的资源进行重新整合,实现资源利用效率的最优化。在深入推进西部大开发战略进程中,有必要对战略资源进行重新整合,最大限度地实现要素的充分利用,以提高西部大开发战略效率。首先,整合开发政策。有效整合与西部大开发相关的财政、税收、金融、产业和投资等政策,促进资源要素在产业、城市之间重新配置,形成新的产业结构与城市结构,增强区域自我发展能力;其次,整合资金运用。创新财政和信贷资金管理机制,设立专门机构有效统筹、协调、配置、监督西部大开发资金的使用,建立资金来源多元化、资金分配科学化、管理权责一体化、运行机制制度化、监督评估法制化的资金管理体系,有效提高开发资金的使用效率。统筹利用西部大开发的财政、信贷资金支持各项重点项目、重大工程的顺利实施,切实解决影响西部地区发展全局的瓶颈问题。再次,整合资源要素。西部地区可以利用一定的行政手段或市场方式对区域内闲置资源以及未得到最优配置的资源进行整理、分类、合并、重组和开发,力争使资源在二次利用中能够满足区域发展的需要,为区域经济增长带来经济效益。西部地区科技、人才、信息、文化等资源非常丰富,应加强体制创新,推动各类市场建设,完善信息、交通、城市等基础设施,为资源合理流动和有效整合搭建平台、创造条件。

4、生态补偿机制

通过法律政策手段实现生态保护外部性的内部化,激励人们从事生态保护投资并使生态资本增值必须建立完善的生态补偿机制。首先,完善生态补偿的法律。尽快建立、健全与西部生态保护与补偿相关的法律体系,以法律条文的形式明确建设国家西部生态屏障的意义、目标和任务,明确西部地区生态环境产权界定的标准以及各类补偿与被补偿主体的义务和责任,明确补偿的数额和执行的期限等,促使西部生态保护、生态治理和生态补偿做到有法可依、有法必依。其次,明确生态补偿的重点。根据生态系统服务价值、生态保护成本、发展机会成本和主体功能区规划要求,在政策上明确自然保护区、重要生态功能区、矿产资源开发和流域水环境保护的生态补偿是生态补偿机制建设的重点。再次,创新生态补偿的形式。在不断完善原有的财政转移型生态补偿机制、反哺式生态补偿机制、异地开发式生态补偿机制以及公益性生态补偿机制的同时,总结机制运行中的各种弊端,在补偿

组织体系的建立、补偿标准的确立、补偿年限的确定以及补偿方式和资金的筹措等方面大胆探索创新。第四,拓宽生态补偿的筹资渠道。要借助中央、地方、民间组织等多方力量为生态补偿筹措资金,加大中央财政对西部生态环境建设资金的预算规模和支付力度,尝试建立生态补偿基金,依靠东部发达地区的财政转移支付建立对口支援补偿基金,采取有效措施,鼓励非政府组织参与西部生态环境的保护和建设。

5、社会稳定机制

西部地区具有独特的政治、经济、社会、生态及军事战略地位,深入推进西部大开发战略必须建立完善的社会稳定机制,以期最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、切实解决影响社会稳定的突出问题。首先,全面推行社会风险评估机制。对涉及群众切身利益的重大政策、重大决策、重大改革措施、重大工程建设项目,在制定出台、组织实施或审批审核等阶段,都要对可能影响社会稳定的因素开展系统的调查、预测、分析和评估,制定风险应对策略和预案,有效预防、规避、控制、减轻重大事项实施过程中可能产生的社会风险。其次,加快建立预警信息通报制度。充分利用广播、电视、网络、短信、电话、宣传车等各种媒

体和手段,及时发布预警信息。对可能造成一定不良社会影响的活动要提前预警,并做好各方面的防范和应对准备。再次,切实建立社会矛盾排查处理机制。推进涉法涉诉信访案件的排查调处工作,不断完善各地区、各级信访机构,确立领导干部定期接待群众来访的制度,针对其中影响社会稳定的突出问题,开展专项研究,集中力量解决。增加社会矛盾排查处理的方式和途径,引导群众通过行政复议、司法诉讼、仲裁等多种渠道化解矛盾纠纷。第四,大力完善突发事件应急管理机制。借助现代信息通讯技术,整合应急处置资源,形成统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的突发事件应急管理机制,提高突发事件应对处置工作效能;第五,重点强化基层政权组织建设。高度重视基层党员干部的素质培养和后备干部储备,加大干部交流力度,增派高校毕业生,尤其是民族院校毕业生,到西部地区基层就业,定期选送西部地区基层干部到中东部地区进行培训,提高政策业务水平。对国内外民族分裂势力、极端宗教势力、暴力恐怖势力和地方黑恶势力的基层活动始终保持高度警觉,有效防范和降低社会危机风险,使基层政权组织成为促进西部地区经济发展与社会稳定的坚强堡垒。

【参考文献】

- (1) [美] 迈克尔·P·托达罗. 经济发展 (M). 中国经济出版社, 1991. 前言.
- (2) [德] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策 (M). 商务印书馆, 2003. 1.
- (3) [美] 利奥尼德·赫维茨、斯坦利·瑞特. 经济机制设计 (M). 上海三联书店, 2009. 前言.
- (4) Hurwicz L. *On Informationally Decentralized Systems, Decision and Organization* (C). Amsterdam, Elsevier Science, 1972.
- (5) 国家发改委国土开发与地区经济研究所课题组. “十二五”时期促进我国区域协调发展的重点任务和政策建议 (J). 宏观经济研究, 2010, (5).
- (6) 魏后凯. 新时期西部大开发区域政策展望 (J). 中国财政, 2010, (19).

(本文责任编辑 王云川)