

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

(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: #!"Z"!+) 和国家社科基金资助项目《

法律体系，最终取得了落后地区开发的成功。美国早在 #,*. 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 #111 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，西部大开发呈现出紧迫性、盲目性、低效性等特点。

!! 政策扶持主导

政策主导是西部大开发战略最显著的特点。!"## 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，" 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0 8.8301 8.83 开发依赖度较高

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#! 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

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。

!J 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，

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,在建立资源存量和使用量公示制度、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享受资源经济利益。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。

.J 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褪

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。

!、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。⁽⁸⁾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。

0、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。

+、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。

、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