

西藏跨越式发展必须更好发挥政府作用

武 力

[摘要] 区域之间的发展不平衡是中国的重要国情。通过近3年对西藏“强基惠民”活动的调研和认真的思考,文章提出,就西藏的特殊情况和所处的发展阶段,西藏实现长治久安和跨越式发展,目前最重要的问题是如何更好发挥政府的作用,而更好发挥政府作用的关键在于加强乡村基层组织和干部队伍建设,“强基惠民”就是抓住了西藏治理能力现代化问题的要害。

[关键词] 西藏;不平衡;跨越式发展;政府作用

[中图分类号] D633.1

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-557(X)(2015)03-0244-06

中国地域辽阔、人口众多,是一个多民族、发展不平衡的发展中社会主义大国,其中区域之间的发展不平衡是中国的重要国情。在经过改革开放以来35年的经济改革和高速发展后,目前中国已经进入工业化后期阶段,人均收入已经超过6500美元,进入中等收入偏高的行列。2013年末,中国的城镇化率已经达到53.73%,并进入城镇化加速阶段。与此同时,中国的经济增长速度在经历了30多年的年均9.8%的高速增长后期后,开始回落到7%左右的“新常态”;资源约束、生态环境脆弱、劳动力供给出现“刘易斯拐点”、收入差距太大等等,都导致中国有可能陷入拉美、东南亚等国家所出现的“中等收入陷阱”。为此,中共十八大拉开了全面深化改革的大幕,特别是十八届三中全会以来,改革正有步骤、分类别地快速推进。在这个背景下,西藏作为中国西部边陲一个欠发达的少数民族自治区,如何实现跨越式发展和长治久安,确保在2020年全面建成小康社会,的确面临着许多困难。任务艰巨,需要审时度势,因地制宜,精心策划,做好顶层设计,拿出切实可行、行之有效的办法。同时还应该看到,目前西藏所面临的许多社会问题,从根本上来说仍然是发展中的问题,是在目前中国特定的发展阶段,经济、政治、社会、文化等的急剧转轨在西藏这个少数民族地区的反映,因此,如何顺利跨越这个发展阶段,是实现西藏长治久安的根本保证。

这次我们调研的主题是围绕西藏近3年的“强基惠民”活动,考察西藏社会经济跨越式发展的前景。通过调研,根据我们了解到的情况和思考,我们认为,就西藏的特殊情况和所处的发展阶段,目前最重要的问题是如何更好发挥政府的作用,完成全面建成小康社会这个跨越式发展的任务,从而为西藏长治久安奠定根本可靠的基础。

一、西藏的发展历史证明必须更好发挥政府作用

按照世界现代化要求和中国共产党领导的新民主主义革命和社会主义革命,实质上就是要实现跨越式发展,即:将中国从一个经济落后的半殖民地、半封建社会转变到社会主义工业强国,实现中华民族的伟大复兴。这个目标在中国共产党的领导下,经过65年的艰苦奋斗,目前正在接近实现。实现这种跨越式发展最主要的动因,就是以中国共产党领导和实行社会主义为特征的政府主导型发展道路。如果从区域来看,这个发展道路最成功的典范则是西藏自治区。

在20世纪50年代前的数百年间,西藏一直处于比欧洲中世纪还要黑暗落后残酷的政教合一的封建农奴制社会。当1948年联合国大会发表《世界人权宣言》规定“任何人不得使为奴隶或奴役;一切形式的奴隶制度和奴隶买卖,均应予以禁止”的时候,在世界的东方、中国的西南边陲却依然盘踞着世界上最大的农奴制堡垒。1951年西藏和平解放时,封建农奴制下的旧西藏百业凋零,民不聊生。人均预期寿命仅为35.5岁,婴幼儿死亡率高达430‰。

1951年和平解放时,西藏几乎没有现代的工业。1954年国家修通了西藏与内地相连接的川藏公路和青藏公路,西藏才有了现代交通。1959年西藏实行“民主改革”,废除了政教合一的封建农奴制,并从20世纪60年代开始向社会主义过渡。1965年,西藏自治区正式成立。可以说,没有中国共产党和新中国的社会主义制度,没有政府这只“看得见之手”的作用,特别是中央政府的推动,西藏地区根本不可能实现这种跨越式的发展。这也是中国实行社会主义的优越性所在。

针对西藏地处祖国边陲,交通困难、经济极端落后,从1952年至2013年,中央政府对西藏的各项财政补助达5446亿元,占西藏地方公共财政支出的95%。上世纪50年代,中央政府在中央财力十分有限的情况下,投入大量财力、物力和人力建成了川藏、青藏公路;1966年10月,世界屋脊最大的航空港贡嘎机场建成通航。进入21世纪,随着国家的发展强大,中央政府又投巨资修建了青藏铁路和拉日铁路。由此,西藏结束了没有现代公路、航空和铁路的历史,实现了交通运输的跨越式发展。

改革开放以来,市场经济所具有的“马太效应”导致了区域之间的发展水平差距拉大。西藏在地理条件、基础设施、劳动力结构和区位优势方面的不利因素,也使得西藏仅靠自己的力量来实现发展并赶上全国的平均速度几乎是不可能的。1980年至1984年,中央先后两次召开西藏工作座谈会,西藏迈开了改革开放后两次大规模建设的步伐。第二次西藏工作座谈会决定,由国家投资4.8亿元、全国9个省市帮助西藏建设包括电站、旅馆、学校、医院、文化中心和中小型企业在内的43个西藏迫切需要的“交钥匙工程”。拉萨饭店、西藏人民会堂、西藏体育馆等一批重点工程相继落成。43项工程的完工基本满足了上世纪80年代西藏经济社会发展的需要,被西藏各族人民誉为雪域高原上的“43颗明珠”。与此同时,中央还超前发展西藏通信事业,投资建成了覆盖万里高原的700多座卫星地面站。

进入90年代后,西藏继续得到中央政府的支持,以保证在市场经济下能够实现跨越式发展。1994年召开的中央第三次西藏工作座谈会,除了中央政府的继续财政支持外,座谈会还作出“对口援藏、分片负责、定期轮换”的全国支援西藏的战略决策。整个90年代,国家对西藏总投资近300亿元,启动了农业、能源、交通、邮电等行业的一大批基础工程项目。这些项目的建成,使西藏发展的造血功能和可持续发展能力明显增强。

进入21世纪后,随着西部大开发战略的确定和全面建设小康社会目标的提出,中央政府加大了对西部经济落后地区的支持力度。2001年6月召开的中央第四次西藏工作座谈会强调:基础设施薄弱是西藏经济发展的主要制约因素,必须加快铁路、公路、机场、电力、通信、水利等设施建设。考虑到西藏的特殊情况,西藏的重点建设项目资金由国家来承担。确定了国家直接投资的建设项目117个,总投资约312亿元;各省市对口支援建设项目71个,总投资约10.6亿元。

2010年1月18日至20日,中央召开第五次西藏工作座谈会。会议进一步确立了援藏资金稳定增长机制,决定将中央援藏政策和对口支援西藏工作再延长10年至2020年,明确对口支援省市“年度援藏投资实物工作量,在现行体制下,按该省市上年度地方财政一般预算收入的1‰安排”。根据《“十二五”

时期对口支援西藏经济社会发展总体规划》，17个对口援藏省市“十二五”期间共安排对口援藏项目1610个，总投资141.36亿元。在国务院确定的《“十二五”支持西藏经济社会发展建设项目规划》中，11家中央企业承担了其中的能源、通信、矿产等41个重要项目，投资总额793.26亿元，“十二五”计划完成投资433.8亿元。

党的十八大后，以习近平同志为总书记的党中央高瞻远瞩，对西藏的各项政策不断做出调整，只要西藏各族人民需要的，做到有求必应；只要对西藏发展稳定有用的，做到百分之百的支持。

除了资金和项目援藏外，中央、兄弟省市和大型国企还进行了智力援藏。上世纪60年代以来，从各地分配进藏的大学生达数千人，充实了西藏的党政干部、技术人才、科研人员队伍。1976年、1979年，国家计委从内地各省市大专院校挑选了1800余名大中专毕业生进藏工作。1983年初，国家制定优惠政策，鼓励大中专毕业生支持边远地区建设。1982年至1985年间，数千名大学毕业生进藏工作，形成西藏建设史上前所未有的高潮。30年后的今天，他们中的很多人已经成为各级党政领导骨干和技术业务骨干。从1994年第三次西藏工作会议以来的20年里，全国共有18个省市、70个中央和国家机关部委、17家中央企业，先后选派7批近6000名援藏干部进藏工作。

在中央和兄弟省市及国有企业援助下，西藏实现了从1994年到2013年期间的高速发展。据统计，2003年，全区生产总值达184亿元，按可比价格计算，比1993年增长2.2倍，年平均增长速度达到了12.5%，成为西藏和平解放以来国民经济发展最快的时期。随着经济总量的不断扩大，西藏的经济实力明显增强。2003年，西藏的人均GDP达到了6871元，在西部地区的位次也上升到了第五位。1994年到2012年，西藏地区生产总值连续19年实现两位数以上增长，年均增速12.7%。2013年，西藏GDP又从2012年的701亿元增长到802亿元，增长12.5%；农牧民人均纯收入6520元，增长14%，实现了连续13年的两位数增长；城镇居民人均可支配收入20192元，增长11%；城镇登记失业率控制在2.5%以内。在教育方面，从2012年起全面启动城镇3年、农牧区2年学前免费教育，2012年秋季新增在园幼儿1.97万人。建立了城镇公办幼儿园免费教育和民办幼儿园定额补助制度，在全国率先实现了真正意义上的15年免费教育。在社会保障方面，已经建立起覆盖城乡居民的社会保障体系，并不断完善新型农村社会养老保险制度，实施免费意外保险，甚至建立了寺庙僧尼社会养老保险制度。

上述历史事实充分证明，新中国建立以来西藏实现的跨越式发展，离不开政府的决定性作用。

二、西藏目前的条件决定了“全面建成小康社会”是跨越式发展

中国是一个发展不平衡的多民族国家。近代以来东部沿海地区由于独特的区位优势，工业化进程较快；而中西部地区由于位居内地，发展较慢。少数民族广泛分布在中西部地区。区域均衡发展不仅涉及经济发展，还涉及大国国家安全、多民族团结。在优先重工业发展阶段，中国加大了对中西部投资，中西部地区工业基础薄弱的局面得到缓解。改革开放以来，为提高效率，推动经济高速增长，我国采取了区域非均衡发展，东部沿海地区取得了较快发展。20世纪90年代末以来，中国推动了西部大开发等区域政策，推动中西部地区、少数民族地区的发展。

但是，西藏特殊的地理条件、经济区位、人口数量以及藏族文化的特点，都使得其发展水平不仅落后于中国其他省市，而且关键在于这种发展水平实际上是靠中央财政转移支付和其他省市自治区和大型国企对口支援实现的。例如中央财政转移支付即占其财政总支出的90%以上，其基本建设投资也主要来自中央和其他省市自治区和大型国企对口援建，其本身的“造血”和自我发展能力不足，依靠市场机制来吸引区外资本和劳动力的动力也不足。这也使得在西藏未来的跨越式发展中，只能也必须继续发挥政府主导作用，而关键在于如何更好地发挥政府这种决定性作用。

2012年十八大提出到2020年全面建成小康社会的总体目标以后，不仅在经济、政治、文化、社会、生态方面提出了新要求，还在深化改革、城镇化、转变发展方式等方面提出了新任务、新要求。而这些对于西藏来说，如果没有中央的支持和更好发挥政府作用，从西藏的现有条件来看则几乎是不可能实现的。

首先,西藏特殊的地理条件和区位,使得它在中国区域经济发展布局 and 结构中处于劣势。西藏地处祖国西南边陲高原之上,远离中国经济最发达的沿海地区,不仅交通不便,运输成本极高,而且因空气稀薄含氧量低,区外劳动力很难适应,使得劳动力流动和实现区域间的优化配置成本很高。

第二,资源禀赋较差。西藏虽然地域辽阔,但是由于资源开发困难,可利用的资源并不丰富。以人力资源为例,西藏高寒缺氧,人类生存条件差,人口一直不多,尽管西藏和平解放以后,特别是1959年民主改革以来,中央政府大大改善了西藏人民的生活水平、医疗卫生和教育条件,使得西藏人口从1952年的115万增加到2013年的312万,但是劳动力仍然不足,特别是适应现代农牧业和二、三产业需要的优质劳动力严重不足。2013年末,城镇人口仅为74万,占总人口的23.7%,其余76%的人口分散在广阔的农牧区,人力资本提升困难。再从最重要的能源来看,西藏的煤炭、石油目前所知储量不多,而水能资源丰富,但是水能要转化为电能,需要大量投资,目前开发有限,西藏下一步发展即面临着能源供给瓶颈。由于地域辽阔、地理条件独特,交通运输条件投入产出比也很低,以青藏铁路和新近通车的拉日铁路为例,据说每米投资达到5万元人民币,远远高于沿海地区。西藏全区平均海拔4000米以上,属于高寒地区,生态环境脆弱,不利于农作物生长,牧场载畜量也有限,农牧业的发展受到环境的制约,在数量上难以有大幅度的增长。西藏这种自我积累、发展能力低的状况,使得西藏经济的下一步发展,不可能重走沿海地区利用劳动力价格和资源价格“双低”优势的发展道路。

第三,地域辽阔,人口分散,缺乏规模经济、产业集聚优势,社会治理、公共服务成本太高。西藏现有312万人口,而土地面积却为120多万平方公里。与经济发达的东部沿海地区江苏省相比,人口是其(2013年末人口为7939.5万)的3.9%,经济总量仅为其(2013年为59161.8亿元)的1.36%,而面积则是江苏的12倍。西藏不仅地域辽阔、人口分散,而且城镇化率大大低于全国平均水平的53.7%,仅为23.7%。这样就使得西藏未来发展不仅基础设施投资大,产业发展缺乏聚集优势,而且生活设施和公共服务的成本也太高,没有规模效益。

第四,西藏生态脆弱,并属于国家规定的生态保护功能区,不可能再重走“先污染再治理”的传统工业化和产业升级老路,一开始就必须实行节能环保的跨越式产业发展道路。西藏的生态环境的保护与建设一直受到中央政府的高度关注。在国务院1998年和2000年制定的《全国生态环境建设规划》和《全国生态环境保护纲要》中,青藏高原冻融区是全国八大生态建设区之一,中央提出了明确的建设任务和建设原则。2009年,国务院通过《西藏生态安全屏障保护与建设规划(2008—2030年)》,《规划》将西藏分为3个生态安全屏障区和10个亚区,提出了在西藏进行生态安全屏障保护与建设的近期与远期目标。2010年,国务院发布《全国主体功能区规划》,这一规划提出的25个国家重点生态功能区中有2个位于西藏,分别为“藏东南高原边缘森林生态功能区”和“藏西北羌塘高原荒漠生态功能区”,面积分别为97750平方公里和494381平方公里,两者总面积接近西藏的1/2。

根据西藏“十二五”规划和中央财政转移支付在西藏财政支出中所占的比重,以及兄弟省市和国有企业对西藏的对口援建项目计划,西藏实现全面建成小康社会目标的决定性因素仍然是政府。目前西藏发展所面临的最迫切问题,不是如何发挥市场的决定性作用,因为按照市场机制和规律,西藏并不具备吸引外部投资和扩大民间投资的条件。目前最主要的问题,是如何更好发挥政府的作用,转变好政府职能,充分运用好中央和兄弟省市、企业对西藏的援助资金和人才,以实现跨越式发展和长治久安。而要更好地发挥政府作用,那就必须及时有效地转变政府职能,尤其是转变基层政府的职能,使得西藏各级党政机构和人员从体制机制、思想认识和知识结构等各个方面,能够适应这种形势变化、任务要求。其中最重要的,则在党和政府的基层组织建设方面。

三、基层党政组织是西藏实现跨越式发展的“重中之重”

改革开放以来,随着经济主体的多元化和经济运行的市场化,在工业化、城镇化、全球化、民主化的同时,社会阶层也出现分化和多样化,这必然导致利益诉求的多样化和文化的多样性,原来建立在公有

制和计划经济基础上的党政基层组织和治理结构也需要进行改革和调整。这个过程总体上呈现“放权让利”的趋势和基层社会自治的趋势,出现暂时的党政基层组织和人员涣散,基层政府职能越位、错位、缺位等现象是不可避免的。这些现象越是往下,越是在经济落后、对外开放程度低的地区,就越明显。就整个中国来说,主要表现在农村和小城镇。而当中国进入改革和发展新阶段后,特别是整个财政体制由“建设型财政”转入“公共服务型财政”,并将城乡、区域的公共服务均等化作为目标以后,管好、用好政府之手,特别是发挥好基层干部的作用,就成为如何用好政府的财政资金,特别是中央财政转移支付的关键。

对于西藏来说,由于面临的主要任务是必须实现跨越式发展,因此对于基层党的组织建设和政府职能转变来说,实际上是双重任务:一是继续承担着“建设型财政”的任务,政府需要承担起西藏发展过程中的基础设施和项目的建设任务,政府在经济建设和发展中必须继续发挥主导作用;二是承担起“服务型财政”的任务,改善财政支出结构,更公平、更有效地为城乡居民提供公共产品和服务。

由于西藏1959年民主改革前的政治、经济、文化落后,人口主要集中在分散的传统农牧业中,加上受藏传佛教的影响,其基层社会组织基本上是政教合一的贵族统治,广大的农奴不仅没有政治权力,甚至没有人身自由。1959年民主改革以后,废除了封建农奴制度,使得广大农奴翻身解放,实现了政治民主,然后在生产资料合作化的基础上建立起中国共产党领导的乡村基层政权组织,由于实行少数民族区域自治和尊重民族文化和宗教传统,藏传佛教在西藏的政治和社会生活中仍然具有重要的地位。改革开放以后,随着家庭经营的恢复和人民公社的解体,建立在集体经济基础上的“政社合一”的乡村基层党组织和政权组织走向涣散,而与家庭经营和私营经济为基础的阶层分化、劳动力市场化、城镇化和贫富分化,以及宗教的复兴和文化的多样性,使得西藏乡村基层组织越来越不能适应更好发挥政府作用的要求,甚至不能起到维持正常社会秩序、提供基本公共产品的“保境安民”作用,更不用说在西藏实现跨越式发展中发挥主导作用了。这就是2011年西藏自治区党委实行“强基惠民”干部驻村活动时的乡村基层党组织和政权组织情况。

这种情况不改变,党的领导、国家治理能力现代化就会落空,中央的各项惠民政策和财政转移支付效果就要事倍功半。西藏的跨越式发展和长治久安目标也就难以如期实现。“强基惠民”活动既是针对这个目标开展的,也确实达到了强基础、惠民生的目的。

四、“强基惠民”抓住了西藏治理能力现代化问题的要害

西藏目前发展的关键问题是如何更好发挥政府作用,而更好发挥政府作用的关键在乡村基层党组织和干部队伍建设,它们既是宣传贯彻党和政府各项方针政策的最终执行者,也是直接面对群众、联系群众、教育群众、服务群众的主体。抓好这个环节,也就为更好发挥政府作用提供了保障。“强基惠民”活动中的干部驻村正是要解决基层党组织和干部队伍组织涣散、治理能力低,不能适应跨越式发展要求的问题。从近3年来自治区实行“强基惠民”全覆盖的干部驻村举措的效果来看,确实达到了预期目的。

(1)这是继1959年民主改革后第一次大规模干部深入基层开展工作活动,大大加强了党政基层组织(村“两委”)的活力。是改革开放以来最大规模、最深入持久的宣传党的方针政策和教育群众活动。据调查,驻村工作队在做村入户、专题座谈、个别谈心、召开会议等工作中,以群众喜闻乐见的形式,广泛开展宣传教育活动,坚定各族群众跟党走的信心和决心,大大提高了群众对基层党政组织的信任度和支持度,从而也就提高了基层党政组织的执行力和战斗力。

(2)紧紧抓住基层党组织建设,使中国共产党的执政根基更加牢固,治理能力大大提高。近3年来,驻村工作队始终按照“留下一支永远不走的工作队”的要求,切实加强以村党支部建设为核心的基层党组织建设。一是各级驻村工作队正确处理和村(居)“两委”的关系,加强对村(居)“两委”工作的指导,逐步规范村(居)“两委”工作程序。二是加强对村“两委”班子和大学生村官的培训力度,组织村(居)党员干部学习党的理论知识、政策方针,教育引导农牧民党员增强政治敏锐性,坚定政治立场,提高工作能

力,充分发挥村(居)党支部在改革发展稳定中的领导核心作用和农牧民党员干部的模范带头作用。三是加强基层党支部和党员队伍建设,深化和拓展“三培养”,积极培养和发展优秀农牧民、特别是青年人入党,为基层组织补充新鲜血液;四是协助村级组织建立健全村规民约,实行村务公开、党务公开和党风廉政建设等规章制度。

(3)大大提高了基层党政组织为民服务的能力和水平。中国共产党的根本宗旨是为人民服务,我们说更好发挥政府的作用,从根本上来说也是做到更好地为人民服务。对基层党政组织和干部来说,除了要转变思想认识外,关键就是提高服务人民的能力和水平。近3年来,驻村工作队深入开展调查研究,紧贴村(居)实情,帮助村(居)谋划发展路子,拓宽致富途径,完善基础设施,发展特色经济,加强农牧民技能培训,推动农牧区经济社会发展。一是协助村(居)“两委”理清发展思路,制定全面小康社会建设规划,确保小康社会建设有蓝图、有目标、有措施。二是切实落实为期3年的“强基惠民”活动专项计划,加强农牧区水、电、路等基础设施建设力度,极大地破解了农牧区发展的制约瓶颈。三是加强项目建设,以改善农牧民生产生活条件为落脚点和突破口,提高了基层组织办事能力。四是拓宽致富门路,开展实用技能培训,组织劳务输出。五是发展集体经济,建立合作经济组织。六是通过定期走访、联系群众制度,及时解决群众反映的热点、难点问题,提高了了解民情和解决问题的速度和效率。

(4)大大提高了基层党政组织和干部维护社会稳定、领导社会建设的能力。近3年来,驻村工作队坚持把维护稳定作为第一责任和硬任务,认真落实中央部署和自治区党委、政府10个方面的维稳措施,确保了社会大局和谐稳定。一是组织开展反分裂斗争教育,深入揭批十四世达赖集团,让广大干部群众自觉与十四世达赖集团划清界限。二是加强维稳隐患排查。坚持每月把所驻村(居)逐家逐户走访一遍,每季度召开一次反映村情民意的群众代表会议,及时掌握群众思想动态,及时调处化解矛盾纠纷,把各类安全隐患消除在萌芽状,有效防止了群体性事件的发生。三是加强维稳能力建设。工作队坚持抓早抓小抓快抓好,配合村(居)“两委”进一步明确工作责任、健全工作机制、细化工作措施,形成了群防群治的维稳格局。

(5)大大转变了基层党政干部的工作作风。“强基惠民”干部驻村是以落实“创先争优和群众路线教育实践活动”活动中开展起来的,这项举措的本身就是通过派遣大批党政机关和事业单位的干部深入基层,帮助村(居)基层组织解决问题、巩固组织、办实事、惠民生。在这个过程中,干部作风得到转变。一是参加驻村工作队的近7万名干部通过一年来的深入基层,与村(居)民同吃同住同工作、帮助他们解决各种问题,增强了与人民群众的感情,直接了解了民情、民意,提高了他们的责任意识、担当精神和办事能力,消除了身上的“骄娇”二气。二是本地的村(居)“两委”干部和乡镇干部,在驻村工作队的传帮带下,在“强基惠民”的各项活动中,也转变了工作作风和为人民服务的意识。调查反映,驻村工作队以开展群众路线教育实践活动为契机,带动村(居)“两委”干部践行党的群众路线,在自觉增强群众观念、转变工作作风,深挖思想根源、触动思想灵魂,增强服务意识、弘扬实干精神等方面都有明显进步。这种思想和作风的转变,是西藏更好发挥政府作用、实现全面建成小康社会目标的思想基础和队伍保障。

[本文责任编辑 徐绍强]

[作者简介] 武力,中国社会科学院当代中国研究所研究员,副所长,中国社会科学院研究生院博士生导师。(北京 100009)