

重思援藏项目的经济和社会效益

——为靳薇《援助政策与西藏经济发展》序

马戎

(北京大学 北京 100871)

中图分类号:F127.1 文献标识码:A 文章编号:1005-5681(2011)04-0061-04

自从2008年拉萨“3-14”事件以来,全国民众对西藏等西部少数民族聚居区的社会发展与民族关系日益关注。作为一个举世瞩目、迅速崛起的发展中国家,中国的民族矛盾和宗教冲突背后,无疑有许多境外因素的参与和影响,这些是我们无法控制的。但是必须承认,这些年来我国各地许多领域的工作也确实出现了不少问题与失误,近几年在汉族地区发生的几起大规模群体性事件,就不大容易以境外势力的干预来推卸责任。假如我们在民族问题方面的基本理论和思路是符合社会实际的,各项工作的效果得到各族绝大多数民众的积极肯定,那么境外势力再如何捣乱也不可能掀起大浪。所以,我们还是应当把处理好民族关系的责任放在自己的肩上,清醒地面对21世纪中国社会和现实,主要从我们在国内能够做什么的角度来寻找今后切实改善民族关系、促进各族共同繁荣的有效途径和具体办法。

多年来中央政府对西藏的各项事业从资金、人才和物资等方面给予了全面支持,2007年西藏自治区总人口为273万,而中央政府的财政补助达到280亿,人均过万元,以如此巨额资金支持西藏各项建设事业究竟取得了怎样的经济效益和社会效果,这是所有人都十分关注的问题。中央政府和全国人民提供的援助资金如果使用得好,就会逐步改善西藏的基础设施建设和投资环境,逐步提高藏族民众的教育水平,加强他们参与西藏现代化发展事业的能力,使西藏经济和各行各业逐步现代化并融入国家经济体系,经济事业的发展必将显著提高西藏民众的收入和消费水平,在参加各类经济活动的过程中也会使广大藏族民众和青年对中国这个民族大家庭有更丰富、更具体的认识与了解。

中央政府对西藏财政支持力度达到年度人均超万元,如果算上其他“对口支援”省份对西藏各

地区的资金投入,还远不止这个数。那么从全体纳税人口袋里拿出来这些血汗钱究竟是如何用在西藏的,这些钱究竟产生了什么样的经济效益和社会效果,是否使西藏人民的生产和生活发生了变化和改善,全国人民对此一定都非常关心。

但是我们从政府公布的统计数据中所看到的并不是一幅令人鼓舞的态势。2007年西藏自治区城镇居民平均收入为11,984元,低于全国城镇居民收入的平均水平(14,908元)并在28个省、自治区中排名第16位。2007年西藏城镇居民年平均消费支出为7532元,成为倒数第3名,仅排在青海(7512元)和黑龙江(7519元)之前,甚至低于人们印象中很穷的贵州(7922元)。由于国家政策保证了西藏国有单位职工的高收入,那么这一变化说明除国有职工之外的其他西藏城镇居民的收入在近十年来没有显著增长,已经与其他省份拉开距离。这一趋势特别需要加以关注。

2000年藏族劳动力的86.6%为农牧民,因此农村收入是衡量西藏社会发展的重要指标。1985年西藏自治区农村人口年平均纯收入为353元,同年全国农村人口年均纯收入为398元,仅相差45元。1990年西藏农民人均纯收入为447元,全国农村人口的人均纯收入为630元,差距扩大为183元。1995年西藏农民人均纯收入为1200元,全国农民人均纯收入为1578元,相差378元。但是到2007年,西藏2788元,全国平均水平4140元,差距进一步扩大为1352元。

不仅西藏城镇居民和农民收入的增长速度落后于全国平均水平,西藏的城乡差距也随着西藏农村发展的滞后在不断拉大。2007年全国城镇居民平均收入是农民的3.6倍,而西藏城镇居民平均收入是农民收入的4.3倍。经过了中央对西藏自治区的多年支持,今天西藏农民收入不仅显著低于全国农民平均水平,而且与西藏城镇居民收入的

收稿日期:2011-05-17

作者简介:马戎(1950-),男,回族,北京大学社会学人类学所教授、博士生导师,中国社会与发展研究中心研究员,主要从事人口迁移、民族关系研究。

距离也在继续拉大。2007年中央给西藏的财政补贴人均超过万元,假如把这些钱的一半直接发给农民,人均也超过5000元,而不是现实中的2788元。2007年西藏自治区地方财政收入231437万元,同年中央财政补助为2804127万元,是地方财政收入的12倍,西藏行政管理和各项事业的运转多年来一直依赖中央财政补贴来支持,始终走不出“依赖型经济”的模式。以上这几方面的数据放在我们面前,我们怎么能够不对西藏社会与经济发

展的态势予以关切呢? 2005年秋季我们在拉萨组织了1470名流动人口的问卷调查,发现汉族流动人员的平均收入是藏族流动人员的1.5倍。因此,不仅区域差距和城乡差距这发展中的两大矛盾已经集中体现在西藏农业和农民身上,前两个差距再加上族群差距又高度集中在拉萨等城镇的藏族流动人口身上。这些在农村生活困难的藏族农民,为了谋生来到城镇打工,但是由于所受教育有限和汉语不熟练,在拉萨等城镇的就业机会和收入水平明显不如身边的外来汉族流动人员,他们心中产生一些不满情绪是十分自然的,如果再加上境外反华势力的挑唆和鼓动,就有可能在街头骚乱中发泄情绪。因此,加快西藏农村脱贫工作和帮助藏族流动人口在城镇的就业,是摆在我们面前急需解决的两大民生问题。那么这些年来中央和各省支援西藏的巨额资金是否投入到了与此相关的领域?发挥了哪些作用?

看到中央财政对西藏自治区的支持力度,又看到西藏城乡居民收入和消费的统计数字,相信全国的纳税人一定都很想了解以下几个方面的问题:

(1) 中央对西藏自治区的财政资助是如何拨付的,立项审批和通过预算的权力掌握在谁的手里?是否通过全国人大和西藏自治区人民代表大会的详细讨论和审议?

(2) 中央政府对这些资金的使用方案是否具有审查和监督权?西藏自治区人民代表大会的下属机构是否具有审查和监督权?

(3) 立项后资金拨付方法如何具体安排?当项目在实施过程中发现资金不足需要追加时,追加资金的程序是如何提出和审批的?

(4) 重大项目的验收程序是否有中央政府、全国人大、自治区人大的有关机构参与?验收结果是否向全社会公开并接受社会民众的质询?

(5) 重大项目验收交付使用后,对这些项目所发挥的经济效益和社会效果是否有“后续再评估”的环节?由什么机构来承担相关的评估工作?

(6) 在几十年中央援藏项目的立项、施工及交付使用后的运行过程中,是否出现过重大过失(违规违纪造成的浪费、贪污)和重大经济损失?发现后又是如何处理的?

既然像上海这样经济发达、法规和监督机制相对完善的大都市都出现了以陈良宇为首的重大经济犯罪案件,对西藏这样管理和监督体制相对不太完善的边远地区,出现类似案件也是完全可能的。但是迄今为止,我们还没有看到西藏对经济犯罪和官员贪污的任何报道。是真的不存在贪污和浪费等问题,还是我们的监督检查机制本身有问题?这恐怕也是全国民众心中的另外一个疑问。

靳薇的《西藏:援助与发展》一书(西藏人民出版社2010年出版)是在她博士论文基础上修订完成的,在1996年到2006年期间,她先后多次进藏开展实地调查,收集了大量数据和第一个个案资料。在这本书中,她详尽介绍了自1952年以来中央在财政上援助西藏的政策演变,根据政府公布的统计资料分析了西藏自治区的财政收支状况,对中央援藏项目中存在的问题进行了讨论,并指出中央援藏政策的实施后果是第西藏自治区在财政上形成了对中央补贴的高度依赖。

除了历年对西藏自治区政府的行政拨款外,中央还专门设立了专款来支持大型项目的建设。从1984年的43项工程到1991年的“一江两河”农业综合开发项目,到1994年中央第三次西藏工作座谈会确定的62项工程并安排17个省市和17户中央企业对口支援西藏各地区,后续的还有2001年确定的117个项目。从书中提供的大量数据和表格中,我们清楚地看到中央和全国对西藏自治区建设事业给予支持的力度和广度。1984—2005年在西藏援助建设的项目可分为两大类,第一类是历次“西藏工作座谈会”批准的大型项目共254个,援助金额515.21亿元;第二类是各对口援藏的省市、国家机关和大型企业根据西藏需要安排的援助项目共1826个,援助金额37.07亿元。这样,中央政府和各省市援助总金额高达552.28亿元,其中514.06亿元(93.08%)为无偿援助,其余38.21亿元(6.92%)为西藏自治区动用中央历年财政拨款节余、企业自筹、地方自筹配套资金、贷款、群众投劳折资等。

根据作者在西藏各地区的实地考察和访谈所获得的信息,书中列举了大量具体案例来说明这些项目是如何确定、如何实施以及地方干部和民众对这些项目的评价。当书中分析在项目选定与实施中体现出的“无计划的计划经济”特征、投资无计划造成的“生产能力过剩”以及“投产即亏损”等大量惊心动魄的现象时,相信读者们一定会感

到难以想像。

当然,这些项目和资金对西藏的社会发展无疑发挥了重要作用,彻底改变了西藏基础设施的根本面貌,对这些成绩没有人会否认。问题在于投入和产出之间的比例是怎样的?有多少投资客观上是无效的或者是浪费?

我们不知道中央政府援藏项目的立项的论证程序,相信是由中央有关部门和西藏自治区共同商讨决定的。我们可以指出的是,至少这一程序和内容的缺乏透明度,没有广泛征求和吸收社会和学术界的意见和建议。现在无论是中央部门还是地方政府,考核官员政绩的主要指标是国民生产总值和重点工程,这就是各个地方政府不惜以环境为代价进行“招商引资”和大建行政大楼、道路和广场的主要动力,国民生产总值增长速度可以填写在政绩报告里,上级领导来视察时一定会对新办公大楼、沿途道路和广场留下深刻印象。至于环境保护、基础技术创新、人才培养这些“长线项目”,其效果在当政官员们短短几年的任期内是很难显示和“计量”的。那么,各部门负责提出和讨论“援藏项目”立项的官员们难道就能够避免这样的“政绩”追求吗?这种大规模的基础设施工程项目,内容简单,容易审核批准,不需要复杂的论证,审核一个项目,一下子就把几十亿批出去了,办公室的“援藏立项”工作很容易完成“花钱”定额,而建成后的“硬件验收”主要是工程上的事,当地政府对兄弟省市无偿援建的项目工程在验收程序上自然是极力配合的,最后在验收交接时举办一个热闹的仪式,拍几张漂亮的照片登登报,各方面皆大欢喜。至于当地广大民众和经济发展是否真的急需这一项目,是否需要设计成这样的规模和标准,投入的经费是否发挥出最大的效益,这些官员中又有多少人真正关心、真正在乎呢?

对口支援西藏的省市政府,是把援藏项目当作政治任务来完成的,通常的做法是请被援助的地区提出“建议项目”。考虑到西藏各地方政府的人才知识结构和项目建设经验,这些地区能够提出什么样的“建议项目”呢?提出之前进行了哪些前期论证和社会公开咨询活动?同时在考虑援建项目时,西部地区的地方政府总要尊重提供支援方的意愿,在项目的酝酿和确定过程中,通常处于被动配合的状态。同时,考虑到前面提到的“政绩”追求动力,各“援藏”的省市又更倾向于推荐或接受哪类项目呢?当然是修一条路、盖一座建筑物、建一座工厂这一类的基建施工项目,基建项目最省事又能凸显“政绩”,原因也是立项审批简单、施工管理简单、结项验收简单。以最简捷的方式和程

序把几个亿、十几个亿的“援藏指标”花出去,再把建筑物前面树立的“感谢××省(市)对西藏人民的无私支援”壁墙拍下照片,登在报上,对中央和邻省就都能有个交代,别的就不是它需要操心的事了。

而且无论是中央部门还是各省市政府,都与大型建筑企业有着千丝万缕的联系,有的直接就是政府下属的企业,那么当然“肥水不流外人田”,我们难以排除在立项时这些部门就考虑到让下属建筑企业承接这些项目的可能性。当然,在目前的管理体制下,这些“小算盘”是无可非议和十分“理性”的。作为东部沿海一个省的主要领导,面对中央,他们必须完成中央下达给本省的“援藏任务”,否则自己的政绩考核就有缺失,难保乌纱。但是同时,他们面对自己管辖的地区,也必须想方设法、尽可能地照顾本地区的利益,在这些基建项目投标时努力使本省的建筑公司中标,而东部沿海省份的建筑公司由于在技术人才、装备、管理经验等方面的优势也确实在竞标中占尽优势,那么这些“援藏项目”的巨额资金通过项目合同马上转为援藏省份企业的GDP产值,并进一步转成援藏省份的税收,除此之外还间接地解决了援藏省份基建行业的就业等问题,这样援藏省份的官员们对本省干部民众也有了一个交待。站在各省“当家人”的立场上,把“援藏项目”主要设计为基建项目,并把这不得不割舍的“肥水”又引回到自家田里,是非常理性的选择,也是不应该受到指责的。

那么作为接受援助方的西藏自治区政府和下属各地方政府,又是如何考虑这些“援藏项目”和“对口支援”的?以西藏二百多万人口、薄弱的经济基础和管理队伍为背景,西藏官员们恐怕一时也很难设想出把这几十亿、几百亿援藏资金最有效使用的方案。而且恐怕也难免有这样的心态:反正是无偿援助,不要白不要,建了总能发挥出点效益。在这样的心态下他们也很难去认真考虑这些项目的投入与产出之间的关系。有时面对要在短期内想出一个需要投资几亿、十几亿的项目这样的难题,他们恐怕也是绞尽了脑汁的。我们怎么能责怪他们?如果在这些年的“援藏”工作中出现了一些差强人意的现象,出现了一些必须关注的问题,我们需要去做的,不是去简单地指责任何一方,而是应当在对这些项目的确定、实施、完成后运转这些具体过程进行深入系统的调查分析,找出症结之所在,从而考虑在今后如何改进和调整我国“援藏”工程的整个机制设计。

从1984年的43项工程开始,这二十多年的“援藏项目”的立项、实施过程和社会经济效益评估,

完全可以作为当前中国的经济社会学的一个重大课题来研究。我们过去总是讨论“计划经济”体制存在官僚主义、不考虑经济效益的弊病,但是这些弊病却最鲜明地体现在今天的“援藏项目”中。必须定期完成一定规模的“援藏金额”,这是中央政府和对口支援省市的“计划行为”,但是由于“援建者”和“受援者”是两个不同的单元,双方考虑问题的角度各不相同,结果是任何一方都没有真正去考虑这些项目的客观合理性和实际效益。“援建者”一方的“政绩”就是要把钱花出去,并得到验收证明和“仪式照片”为证;“受援者”一方的“政绩”就是从中央和对口省市把钱和项目拿到手,修路盖楼建工厂,有东西摆在哪里就是自己的“政绩”。没有一方真正去算效益这笔帐。可惜的是全国纳税人的几百个亿投到了西藏,但是西藏经济和城乡居民收入并没有发生理应发生的变化。试想如果这笔钱投到其他地区,会给那个地区的经济发展带来多大的变化!从书中介绍的情况看,似乎由于“援藏项目”中“援建者”和“受援者”分离模式所带来的目标差异,这些项目的实施和效益体现出了计划经济几乎所有的弊病,却没有体现出计划经济的任何长处。

靳薇这本书在中国首次把“援藏项目”的社会和经济评估问题提到读者的面前,这是一件非常有意义的工作。自从1988年首次到西藏开展社会调查以来,我始终觉得“援藏项目”的效益分析是一个值得研究和发掘的课题。由于靳薇曾经做过这方面的课题,有一定的积累,所以在讨论她的博士论文选题时,我们马上就选定了这个题目。我觉得这是一篇既有理论价值又有应用意义的论文。她在这本书中全面和历史地总结了中央援藏项目的实施情况,她在肯定援藏项目的成绩和良好经济社会效果的同时,又指出存在大量的立项不合理和浪费现象,而且这样的援助力度客观上造成了西藏自治区对中央财政的高度依赖,以及西藏经济对中央投资和建设项目的高度依赖。书中列举的材料具体生动,既肯定成绩又不回避问题,这是“实事求是”的客观和负责任的态度。社会学研究在发现和讨论现存问题后,一般都会提出建设性的改进意见。本书在讨论了西藏发展各类产业的客观条件与可能性之后,也对今后西藏如何才能“走出依赖”模式提出了一系列建设性思路。

无论是中央政府的钱还是对口支援省市的钱,都是国民纳税人的血汗钱。这些钱都来自纳税企业和纳税人的口袋。中央和对口支援的省市政府在使用这些资金时,必须慎之又慎。该用的钱一定要用,西藏的社会经济发展也必须支持,这都是

没有疑义的。但是这些钱用得是否得当,是否真正发挥出了效果,政府是应当给国民一个交代的。西藏各级政府在接受援助时,也需要改变“不要白不要”、不在乎项目效益和浪费的“无偿受援者”心态,要想到这些钱代表了中央政府和全国13亿兄弟姐妹对藏族民众的关心,要想到这是全国人民的血汗钱,花钱时要感到心疼,要认识到任何浪费和损失都是犯罪。

从书中介绍的情况来看,从援藏项目的立项、实施到项目完成后的运行,政府还缺乏相应完善透明的审查、监管和评估机制。希望中央和西藏政府相应机构的负责人们能够仔细读读这本书,找找工作中的薄弱环节,进一步探讨改善和提高资金使用效益的办法。

我想,对这些资金是否真正发挥效益的评价标准,并不在于政府盖了几座大楼、修了几条路或扶持了几个企业,而是看西藏广大城乡居民的就业、收入和消费是否得到了显著的增长。修建基础设施和创办企业,如果不能转化为就业机会、经济效益并落在广大民众身上,那么这些设施和企业意义又在哪里呢?我们讲“三个代表”,讲“以人为本”,讲“建设和谐社会”,就是要把工作的重点放到切实改善民生这方面来,评价我们政府工作的标准就应当看农民收入提高的速度,应当看有多少农村剩余劳动力得到了转移就业的机会,应当看农村医疗卫生和社会保障体系的完善程度,应当看城镇藏族流动人员与外来汉族流动人员收入的差距是否在缩小。我们把这些基础民生的工作做好了,藏族民众的收入和生活水平改善了,党和政府的威信自然也就提高了,祖国对藏族民众的凝聚力也必然随之加强。

注释:

本文刊载于《领导者》2009年6月刊(总第28期)第168-171页,此为修订版。

[责任编辑 马成俊]

[责任校对 才贝]