

【管理学研究】

西部大开发中的政府公共社会职能

吕宏强

(长安大学 人文社会科学学院, 陕西 西安 710064)

摘要: 鉴于西部大开发以来西部地区在民生方面的工作力度有限, 分析政府应当发挥的作用和功能。分析认为, 中央政府以及西部地区的地方政府要转变职能, 坚持“以人为本”的理念, 用“和谐社会”的理论为指导, 以公共社会责任为中心, 着力在构建社会保障体系、大力推进九年制义务教育以及解决人民群众的生存之道上下功夫。只有这样, 不仅生态环境建设可收到成效, 而且和谐社会也是可以期待的。

关键词: 西部大开发; 以人为本; 和谐社会; 公共社会责任

中图分类号: C931.2

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2007)02-0080-03

Government function of public social responsibility in west development

LÜ Hong-qiang

(School of Humanities and Social Sciences, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

Abstract: Since the job dynamics of the west region in the aspect of people's livelihood was limited from implementing west development, the effect and function of government was analyzed. It is thought that the central government and the local governments in the west should change their functions, adhere the people-oriented principle, lay more emphasis on the construction of social security system, implement 9-year compulsory education system, and solve the problems in people's livelihood under the guidance of harmonious society theory. In this way, the anticipated effect of ecological environment construction can be achieved, and the harmonious society can be built.

Key words: west development; people-oriented; harmonious society; public social responsibility

0 引言

西部大开发自1999年实施以来, 西部社会经济取得重大进展和明显成效, 然而西部地区仍然面临着不少困难和问题: 西部生态环境总体恶化的趋势尚未得到有效控制, 水资源短缺矛盾尖锐; 经济发展的体制性障碍突出, 自我发展能力不足等等。本文认为: 在当前阶段, 中央政府以及西部地区的地方政府必须在构建社会保障体系、大力推进九年制义务教育、解决人民群众的生存之道上下功夫^[1]。

1 构建社会保障体系是和谐社会基础

中国国民收入差距的急剧扩大已成为不争的事实。1997年世界银行发表的《共享不断提高的收入》报告指出: 在20世纪90年代初, 反映中国居民收入差距的基尼系数是0.28, 到1995年是0.38, 而20世纪末已达0.458。近年来国内外研究机构公布的结果与这个结论大体类似。众所周知, 中国农村人口的收入十分微薄, 尤其西部地区的人均收入明显偏低, 那么西部地区的农村人口就更可想而知了。

收稿日期: 2006-12-26

基金项目: 长安大学科技处资助项目(05R06)

作者简介: 吕宏强(1962-), 男, 山东威海人, 副教授。

因此,构建社会保障机制是十分迫切的,它是社会稳定的基础,也是和谐社会的前提。当前中国的社会保障体系的重点应为农村人口,尤其是西部地区的农村人口,这是各级政府尤其是中央与西部地区地方政府的责任。

西部大开发以来,西部地区在重点工程项目建设、经济增长等方面取得了重大进展和明显成效^[2]。但是,也随之产生了生态环境破坏严重、资源利用率低、以高污染、高耗能甚至是牺牲生命为代价的粗放式经营等一系列与可持续发展目标背道而驰的问题。因此,政府职能必须从经济建设的主战场上撤下来,更多地进行社会管理,以保障经济领域所取得的巨大发展成就,同时加大宏观调控力度,用财政的、金融的政策去缩小经济发展不均衡带来的各种利益差距,人与自然关系的失衡才会得以缓解乃至解决。这里应该注意一种倾向,20世纪90年代末曾有学者讲,中国在现阶段的政府职能转变具有特定的内涵,它既不是指政府职能从一个方面向另一个方面转变,也不是指政府职能重心的转移(即淡化一个,强化另一个),更不是政府职能基本性质的改变,而是特指政府履行经济职能的方法、方式和手段的转变^[3]。

中国当前在构建社会保障体系时必须转变过去仅针对城市居民的现状,它应该包括农民在内的所有中华人民共和国的公民。真正让每一个人都能获得维持其生存的最基本所需,既是和谐社会的底线,又是对能否构建和谐社会的考验。

中国正处于从传统的农业社会向工业社会转型的过渡时期。在传统的农业社会中,家庭、家族的结构、关系、功能都发生了急剧变动;在这种新型的工业社会结构里,要达到和谐必须依赖外在的保障,即一种社会保障体系。这种社会保障体系就是以金融市场和退休金体系为每位公民提供基本保障,这必将对正处于发展时期的中国社会带来不小的挑战,它需要政府职能及其相应的制度机制作出合理的安排。其基本思路应为:既要“保障下段”(低收入群体),又要“调节上段”(高收入群体)和“扩大中段”(中等收入群体)。当然,当务之急是“保障下段”(低收入群体)的收入问题,防止低收入群体继续被边缘化。

在当今社会,社会保障制度被看作是社会的“安全网”和“稳定器”,而贫困是社会不和谐及动乱之源。因此,西部地区,尤其是西部农村地区社会保障体制的建立是刻不容缓的。从西部农民收入普遍

较低的实际出发,建立西部农村社会保障制度不宜照搬现行的个人账户与社会统筹相结合的保障制度,而应该按照“工业反哺农业、城市带动农村、东部支援西部”的方针,实行保障资金主要由中央和西部省级财政转移支付以及西部市县两级政府统筹的“政府保障”制度^[4]。而当前运行的体制是尽可能把困难下放到基层去解决,这是十分危险的。由于相当数量的基层政府(如县级政府)因税源少、财力匮乏,往往通过加重农民负担来筹措必要的行政费用,这不但难以对社会弱势群体进行直接而有效的援助,而且会挤压社会弱势群体的生存空间。因此,在目前市场经济体制下,不可能依赖市场的力量解决社会保障问题,只能取决于政府职能的定位由经济型向公共服务型的转换。

2 建立“公共服务型”的财政体系是构建和谐社会的保障

马克思曾指出:“人们奋斗所争取的一切都同他们的利益有关”,“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来”。中国正处于社会转型时期,随着经济结构变迁的加快,利益格局的冲突渐渐突显,出现了诸多亟待解决的问题,尤其是城乡差距、地区差距、贫富差距扩大等问题,这些问题不解决势必影响社会的和谐性。由收入分配所形成的贫富差距扩大的现状,呼唤着各级政府尽快地实现职能转变,财政体制尽快由“建设型”财政转变为“公共服务型”或“公共型”的财政。

西部大开发战略决策是基于“两个大局”的宏观背景,为逐步缩小东中西部地区发展差距,实现整个国民经济全面可持续发展而提出的,其本身意味着是以市场机制为基础的一种国家或政府行为。按照世界上其他国家的发展经验,在西部大开发初期,也就是处在体制转轨或弱市场化阶段,财政政策的作用不仅是最为重要,也是最为有效的。

据国家统计局的资料显示,2004年中国10%最高收入阶层和10%低收入阶层收入差是1:580^[5]。这说明收入差距在加速扩大,社会财富呈现不均衡分布的趋势;中国总人口中的中等和高等收入者比重不大,大量是低收入者,他们主要分布在农村;而西部农业人口多达75%,农民人均纯收入不足2000元。因此,要构筑一个和谐、稳定和长治久安的社会,必须有效地遏制贫富分化与分配不均,尤其要加大对西部农村地区的公共财政投入,否则就会导致社会失衡。

从理论层面上看,在收入分配领域发挥调节作用的主要来自市场和政府;从现实层面讲,政府在收入分配领域更能发挥自己的作用,原因在于中国的市场经济还不成熟,正处于运行的初级阶段,要发挥其在该领域的作用尚需时日。由此看来,政府必须肩负起为收入机会的均等化创造必要而充分条件的责任,要履行这一使命,政府不仅要做出相应的制度安排,更要转变政府的职能。从财政体制上讲,要将“建设型”财政转变为“公共服务型”财政,建立中国特色的公共财政体系,加大公共财政改革的基本方向;从政府职能讲,要从经济职能向公共社会责任职能转变,只有这两种力量的合力才能改变危及构建和谐社会的严峻形势。其基本思路是:进一步科学地划分中央、地方之间的财权、事权,调动地方政府的积极性,努力在做大做强“蛋糕”的同时,分好这个“蛋糕”,不断缩小城乡之间、地区之间、居民之间的差距;取消农业税,继续实行对农民的多予少取政策,增加对农业的资金投入,加大对农村义务教育投入的力度,提高农民收入,扩大就业机会,将公共财政的阳光覆盖农村;迅速而有效地加大对西部及民族地区的财政转移支付力度,缓解乡镇政府的财政困境,遏制西部地区及民族地区人民群众进一步被“边缘化”的趋势。

从西部大开发实施以来的具体情况看,国家公共财政政策的特点首先表现在对西部地区投入规模的巨大,西部地区的基础设施和生态环境建设取得了重大进展,尤其表现在基础建设方面,如水利、铁路、机场、能源、通信、城市基础设施等一大批重点项目的相继开工,建设步伐明显加快;但在农村教育、科技、卫生、文化等社会事业发展等领域投入力度有限^[6]。目前,中国政府公共服务供给存在着严重的不公正、不平等现象:重城市居民而轻农村居民,这在公共财政的支出比例上可以反映出来。该问题表明,建立“公共服务型”财政体系,并加大向西部地区倾斜的力度不仅是燃眉之急,而且是构建和谐社会的保障。

3 强化九年义务教育,为民众提供自我发展的能力

增加农民收入是构建西部和谐农村的物质基础。个人的收入水平和受教育程度是正相关的。因此,提高农民的教育水平,既可增加西部农民的收入,又是构建西部和谐农村的重要前提。

构建和谐社会,政府要做的一个重要任务就是为民众提供自我发展的能力,这里的“能力”,按照1998年诺贝尔经济学奖获得者、印度籍学者阿玛蒂尔·森的定义,就是一个人追求有价值的个人目标所必备的一组功能的组合^[7]。这类功能包括免于饥饿的能力、一定的教育水平、健康以及就业等等。

关注个人能力,不是要放弃市场,而是要弥补市场的缺陷,保障人人在市场竞争中拥有充分的准备,让每个人都没有后顾之忧,即使失败了也不至于落入贫困的陷阱之中。我们应该充分认识到,个人对社会的责任是以个人具备的能力为前提的。从这个意义上说,为每个人提供基本能力不仅是个人发展的前提,而且是培养公民责任的,维护社会和谐所必备的条件。发展个人的能力需要国家的行为,需要政府发挥应有的作为。

就目前看,中央政府应该下决心解决农村、尤其是西部农村义务教育的经费问题。据调查,西部农民的平均受教育程度只有小学水平,远低于东部、中部以及西部城市居民的平均受教育水平。这不仅是引起西部城乡差别不断扩大的一个重要原因,也是导致西部城乡居民关系不和谐的一个重要因素。而导致西部城乡居民受教育程度差距不断拉大的根源,一是广大农民的负担重,收入低,无力支持昂贵的教育成本;二是相对于城市,国家对农村的教育投入明显不足,导致农村教育资源奇缺,教育设施落后,农村教师收入低下,好教师分不来,留不下,从而导致农村中小学学生的成绩低,升学率也低^[8]。

另外,中国的国民收入分配格局不利于农村和农民,城乡人均收入在近几年的急剧扩大已说明了这一问题。以2001年为例,农民人均纯收入为2366元,其中平均数以下的占58%,另有13.22%的农民收入在1000元以下,也就是说还有1亿多人为贫困农民,其中2000多万为绝对贫困农民。农民的收入本来就低,但在现有的义务教育经费分配格局中,农民更加处于不利地位。20世纪末中国公共教育支出占GDP比重的2.3%,比低收入国家的平均水平低1个百分点;2005年底才与低收入国家的平均水平持平。目前,中国公共支出格局还带有很浓厚的“建设型”财政的特点,公共支出被大量地运用于政府没有比较优势的用途上,过多进入那些本应由市场力量发挥主要作用的领域,特别是竞争性和盈利性的经济领域。2001年中国财政支出用于经济建设的费用为6472.56亿元,占当年GDP

(下转第86页)

了新移民性格的完善、健全。而这对于五四新文学开拓的“改造国民性”^[10]的主题,其丰富的意味会对华裔文学史产生日益重要的作用。

3 结 语

“寻根”和“归化”并存,也并非纯然乐观的局面,而是危机四伏。全球化语境中本来就遍布陷阱,而其中的文化陷阱则被为人们漠视。文化生产的价值在于其地方性和民族性,文化差异的内在性和不可克服性也相当复杂。不同文化间能否真正平等取决于其相互对待的主体间的态度是否平等。“寻根”和“归化”本是两种相反趋势的文化行为,伸向截然不同的文化实体,海外华文文学要在这两者之间取得平衡,实际上是一种历史的被迫和无奈。居住国文化的强势状态、殖民话语的余威等仍然存在。在这种境况下,华文文学自身没有充分的积累和准备是难以应付的。

参考文献:

- [1] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突与世界秩序的重建

(上接第 82 页)

比重的 6.7%, 占政府财政支出总额的 34.24%; 而社会文教费用为 5 213.23 亿元, 占当年 GDP 比重的 5.4%, 占政府财政支出总额的 27.58%。这说明中央政府公共财政体系必须做出方向性的调整^[9-11]。普及九年制义务教育的重点在农村, 义务教育在理论上应该是免费的, 但是农村学生的学杂费相对于农民的收入而言仍然太重。根据国家发展研究中心的调查, 现在农村教育经费中中央政府只负担 2%, 省、地(市)级政府负担 11%, 县级政府负担 9%, 78% 的经费要乡镇这一级政府解决。在义务教育的经费投入问题上, 必须实行城乡一体化。

4 结 语

中国政府要逐步降低经济性服务支出的比重, 增加对社会保障、教育、医疗卫生、科技补贴、环境保护等社会性公共服务的支出, 使社会性公共服务的支出成为政府公共服务支出的主体。

参考文献:

- [1] 朱相远. 以新改革观构建和谐社会[N]. 环球杂志,

[M]. 周 琪, 译. 北京: 新华出版社, 1999.

- [2] 胡 勇. 文化的乡愁[M]. 北京: 中国戏剧出版社, 2003.
- [3] 赵文书. Positioning contemporary Chinese american literature in contested terrains[M]. 南京: 南京大学出版社, 2004.
- [4] 董鼎山. 留美三十年[M]. 北京: 人民日报出版社, 1998.
- [5] 林语堂. 林语堂自传[M]. 石家庄: 河北人民出版社, 1991.
- [6] 潘亚敏. 海外华文文学的现状[M]. 北京: 人民文学出版社, 1996.
- [7] 哈 金. 等待[M]. 金 亮, 译. 长沙: 湖南文艺出版社, 2002.
- [8] 保罗·埃文斯. 费正清看中国[M]. 陈 同, 译. 上海: 上海人民出版社, 1995.
- [9] 钱 穆. 中国文化史导论[M]. 北京: 商务印书馆, 1994.
- [10] 爱德华·萨义德. 东方学[M]. 王宇根, 译. 北京: 生活读书新知三联书店, 1999.

2005-04-05(2).

- [2] 高尚全. 构建和谐社会: 三大挑战与四大问题[J]. 人民论坛, 2005, 14(5): 71-74.
- [3] 郭小聪. 论国家职能与政府职能[J]. 中山大学学报: 社会科学版, 1997, 43(2): 47-49.
- [4] 刘志生. 构建西部和谐农村的经济学思考[J]. 理论导刊, 2005, 27(9): 22-25.
- [5] 国家统计局. 国家统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2002.
- [6] 徐 超. 财政约束条件下的农村公共产品供给创新[J]. 理论导刊, 2005, 27(8): 41-44.
- [7] 盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 王大可, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [8] 张永春, 蔡 军. 论社会保障对构建和谐社会的正向作用[J]. 理论导刊, 2006, 28(1): 14-18.
- [9] 吕宏强. 政府社会管理的前提及面临的问题[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2005, 7(1): 40-42.
- [10] 戴维·奥斯本. 政府改革手册: 战略与工具[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [11] 孟宏斌. 陕西小城镇社会保障制度创新[J]. 长安大学学报: 社会科学版, 2006, 8(2): 19-22.