

中央企业对口援藏的角色期待、角色冲突及其缓解

杨明洪

摘要:与省市援藏相比,央企援藏同样是执行中央的政治任务,但作为市场主体的央企,其援藏的角色被赋予与援藏省市一样的基本角色即政府角色,同时又被期待实施更多的经济援藏角色。但在实际的援藏过程中,其两种角色又常常处于冲突之中,不仅与作为市场主体的本位角色冲突而出现亏损条件下的援藏,还与央企在援藏过程中所扮演的政府角色相冲突,难以像援藏省市那样“轻松”地完成援藏任务,这与受援地区的期望存在较大的差距。缓解角色冲突的出路可以是吸纳更多央企实施对口援藏、鼓励从对口支援走向对口合作、实施“央企入藏”以及将援助重点放在产业和就业上,而其前提是建立效率更高的协调机制。

关键词:央企 对口支援 西藏 角色

DOI:10.13501/j.cnki.42-1328/c.2021.04.009

基金项目:国家社会科学基金专项工程重大项目“十八大以来党中央‘治边稳藏’战略思想的理论体系研究”(16ZZD051);云南大学民族学一流学科建设项目(2019SY044)。

作者简介:杨明洪,云南大学特聘教授,四川大学中国藏学研究所专职研究员。

对口支援是较为特殊的区域政策之一^①,而对口支援西藏(以下简称“对口援藏”)是最早实施和最规范的对口支援^②。1994年召开的中央第三次西藏工作座谈会(以下简称“三次会”^③)做出了在建立社会主义市场经济体制前提下实施“分片负责、对口支援、定期轮换”的对口援藏政策安排。^④2001年召开的“四次会”将中央企业(以下简称“央企”)也纳入了对口援藏体系,指定17家央企(以下简称“援藏央企”)对口援助17个县。^⑤从2016年开始昌都市又增加5县接受央企对口援助,形成17个央企分别与22县结对援助的格局,并与省市对口援藏、中央机关对口援藏形成了“三足鼎立”对口援藏框架体系。与其他两种类型的援藏主体相比,央企毕竟是企业,其行为是以市场为导向、以利润为中心的。但在对口援藏这一点上央企援藏是执行中央的政治任务,与省市援藏、中央机关援藏存

① 李瑞昌《界定“中国特点的对口支援”:一种政治性馈赠解释》,《经济社会体制比较》2015年第4期。

② 杨明洪、马骏丽《以“民主改革”为坐标起点考察对口援藏制度》,《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2019年第5期。

③ 中央连续召开七次西藏工作座谈会,以下将中央第一、二、三、四、五、六、七次西藏工作座谈会分别简称为“一次会”“二次会”“三次会”“四次会”“五次会”“六次会”“七次会”。

④ 杨明洪《和平解放以来中央实施对口援藏政策变迁研究》,《中国藏学》2019年第4期。

⑤ “央企”是指企业资产所有权隶属于国务院国有资产管理委员会或者国务院国有资产管理委员会掌握控股权。作为对口援藏的主体,参与了对口援藏,引起媒体关注。参见《央企援藏:携手共绘未来》,2014年12月23日,http://www.tibet.cn/zt2014/yqyz/index.html,2021年4月31日;陈林、冯骥《17家央企援藏工作纪实:援藏之花开遍雪域高原》,2010年07月14日,http://tibet.news.cn/gdbb/2010-07/14/content_20335903_1.htm,2021年4月31日。

在许多共同之处,当然也存在差异性。这样,央企援藏的角色问题就成为一个需要特别加以关注的问题。比如,基于央企自身的特点,央企援藏被赋予怎样的角色期待?在较长的援藏过程中,央企援藏的角色是否只是按照所期待的角色行动?其角色扮演中是否存在角色的冲突?有没有办法克服?现有研究对口援藏的文献较多^①,但涉及这一问题的较少。靳薇所做的“西藏援建项目的社会评价与期望”涉及对援藏项目的期待^②,与央企援藏角色扮演问题具有一定关系,但其侧重是对援藏项目实施的期待,没有具体到本文的论题。王代远所主持的课题研究援藏的经济社会效益问题^③,涉及对援藏的社会期待问题,但也未具体深入到央企援藏问题,更未关注到央企援藏的角色问题。笔者过去发表的《市场化背景下的央企援藏制度研究》^④,也没有涉及本文主题。在此,本文将重点研究央企援藏的角色期待与角色冲突问题,尝试寻找实践出路。

一、央企对口援藏的角色期待与回应

(一) 央企扮演政府的角色

企业的本位角色一般是通过产品和服务获得利益,同时,也承担社会责任^⑤。与此不同,指定援藏央企的角色有其独特性,这种独特性与央企在中国企业体系中的特殊性紧密相关。这一特殊性可以从两个方面去认识:从性质来讲,在社会主义市场经济中,国有经济是国民经济的主导力量,将央企视为“国之重器”;从资产管理层次来讲,央企是其资产所有者或者控股者并受国务院国有资产监督管理委员会(以下简称“国务院国资委”)管理。是此之故,在国家的重大应急行动中,经常能见到央企的身影,而一般企业却相对稀少。^⑥如果将央企作为一群特殊的企业来看待就容易理解指定援藏央企的行为方式,因为央企通常会承担国家对部分地区或领域的专项帮扶的特殊职能。相应地,就央企援藏来讲,央企被赋予的特殊角色也需要从其承担的政治使命和政治任务去解释。例如,作为央企的资产监督管理代表,时任国务院国资委主任王勇在其讲话中指出“援藏工作是党中央、国务院的重大战略部署,是国务院国资委和中央企业的重要使命”,“党中央、国务院对中央企业援藏工作寄予厚望,提出了明确要求。中央企业在援藏工作中,责任重大,使命光荣,任务艰巨,大有作为”,“中央企业要自觉承担援藏工作的历史责任”,“努力当好西藏跨越式发展的排头兵和主力军”。^⑥这一话语明确地传达出央企在对口援藏上承担着一般企业所没有的政治责任。作为受援地区的代表,时任西藏自治区党委书记陈全国指出“中央企业是国家经济建设的顶梁柱和主力军,是中国特色社会主义的重要物

① 董珍、白仲林《对口支援、区域经济增长与产业结构升级——以对口援藏为例》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2020年第1期;谢伟民、叶志鹏《创新与跟随——为什么弱化援助方激励的对口援藏政策仍能得到有效实施》,《公共管理评论》2019年第2期;谢伟民《制度与行为:教育援藏过程中的组织因素》,《马克思主义与现实》2015年第5期;李群《从对口援藏到横向转移支付制度的构建——基于国家财政均衡体系的视角》,《西藏科技》2019年第9期。

② 靳薇《西藏援建项目的社会评价与期望》,《民族研究》2000年第1期。

③ 王代远《全国支援西藏工作的经济社会效益研究》,拉萨:西藏藏文古籍出版社,2012年。

④ 杨明洪《市场化背景下的央企援藏制度研究》,《中国藏学》2015年第3期。

⑤ “央企的社会责任不只是完成经济指标和利润上缴等经济层面,在大灾大难中的救援、救助是央企应当履行的必尽之责、应尽之责、愿尽之责。”参见郝帅《灾难面前,央企如何履行社会责任》,《中国青年报》2015年5月10日,第3版。

⑥ 李成业《中央企业援藏工作座谈会召开 王勇、陈全国讲话》,2012年3月3日,http://news.hexun.com/2012-03-03/138911921.html,2021年4月6日。

质基础和政治基础”,进一步说明了这一点。^①而作为执行援藏“政治任务”的央企,宝钢集团则明确宣布“援藏工作是国家重要战略决策,是政治任务,是宝钢肩负的社会责任和使命”,更说明指定援藏央企角色的特殊性。^②

从政治使命或者政治责任的角度看,对口援藏当是央企被赋予援藏特殊角色的自然结果,也就是说,央企在很大程度上扮演了政府的角色。它与援藏省市所扮演的角色是没有区别的,而与一般企业承担的社会责任却是有差异的,尽管指定援藏央企也将对口援藏纳入其企业的社会责任管理中(这一点在很大程度上模糊了央企与一般企业的差异)。这是指定援藏央企在对口援藏上的第一重角色期待。

(二) 央企在经济援藏中扮演的重要角色

央企援藏第二重角色期待是指定援藏央企在援藏分工体系中所应该发挥的作用。对口支援主体包括省市、央企和中央机关,而中央对这三大主体的角色期待是有差异的。针对央企援藏的特别角色期待需要从受援地区需要解决的特殊问题和央企自身的优势两方面去理解。

从中央到西藏地方所出现的追求加快西藏发展的愿望,已经明显地映射到央企援藏的角色期待上。“文革”结束后,从“以阶级斗争为纲”转到“以经济建设为中心”,加快西藏发展成为西藏工作的核心之一。1980年召开的“一次会”提出“有计划有步骤地使西藏兴旺发达、繁荣富强起来”。^③当1982年中央提出到20世纪末实现工农业生产总值翻两番的目标时,西藏地方政府也提出了20年内“分两步走”并最终“进入高速发展阶段”的目标。^④1984年召开的“二次会”则要求“千方百计把经济搞上去”。^⑤即使20世纪80年代后半期拉萨出现了局部动荡,中央仍然认可西藏地方政府提出的抓好发展与稳定两件大事,并把发展置于首位。1990年西藏自治区政府正式颁布了“西藏经济社会发展战略”,并在1992年12月召开的会议上将西藏经济发展是否有较高的速度视为重大的经济问题和政治问题。而正式开启对口援藏的“三次会”则更是关注西藏的发展,正如时任国务院总理李鹏所言,“西藏同内地的发展差距是由历史条件、社会经济、自然地理等多种因素决定的”,“中央有关部门和各省、自治区要长期支援西藏建设,这是加快西藏发展的一个大政策”,同时要求“现在全国支援西藏,西藏自治区党委和政府应该认真组织讨论并回答‘全国支援西藏,西藏怎么办’的问题”。^⑥

进入新世纪后,中央实施西部大开发战略,西藏的发展问题再次被提上议事日程。2001年3月胡锦涛指出“对于西藏这样一个经济、文化相对落后的地区来说,加快发展显得尤其迫切”^⑥;同年6月,江泽民也指出“要紧紧抓住实施西部大开发战略和西藏社会局势基本稳定的良好机遇,促进西藏经济从加快发展到跨越式发展”。正是在这一背景下,“四次会”将原有29个未纳入对口援藏的县全部纳

① 李成业《中央企业援藏工作座谈会召开 王勇、陈全国讲话》,2012年3月3日,http://news.hexun.com/2012-03-03/138911921.html,2021年4月6日。

② 《宝钢对口支援西藏仲巴县12年:投入2.1亿实施援藏项目112个》,2014年8月28日,http://www.shzgh.org/renda/node9672/node9674/u1a6033900.html,2021年4月31日。

③ 《西藏工作座谈会纪要》(1980年4月7日),中共中央文献研究室等编《西藏工作文献选编(1949-2005)》,北京:中央文献出版社,2005年,第306、362页。

④ 靳薇《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年,第61页。

⑤ 李鹏《抓住机遇,团结奋斗,加快西藏建设》(1994年7月22日),中共中央文献研究室等编《西藏工作文献选编(1949-2005)》,北京:中央文献出版社,2005年,第467、474、475页。

⑥ 胡锦涛《振奋精神,扎实工作,进一步把西藏的工作做好》(2001年3月5日),中共中央文献研究室等编《西藏工作文献选编(1949-2005)》,北京:中央文献出版社,2005年,第543页。

入援藏范围,并首次安排15家央企对口支援这29个县中的15个县。可以看出,对加快西藏发展的愿望在中央与西藏地方及其两者之间的互动中得以强化。事实上,地方对于通过援助加快西藏发展也存在着强烈的心理需求。2006年1月21日时任自治区党委副书记杨松的讲话“争取援藏资金丝毫不放松,要进一步加强援藏资金的争取工作”^①反映出受援地区官方对援助的看法。然而,靳薇认为“因为‘消费攀比’和‘赶超发展模式’的压力,西藏地方出现了明显的‘发展焦虑’”。^②这种看法可能有失偏颇,因为“发展焦虑”可能被理解是一种实现不了发展而表现出来的浮躁情绪,是一种不正常的心理状态,更何况是中央非常关注西藏的发展及其速度问题。“五次会”继续关注西藏的跨越式发展,“六次会”关注西藏的长足发展,“七次会”则关注西藏的高质量发展。无论怎样,上述背景显示,加快西藏发展尤其是经济发展是央企援藏的基本角色期待。

另一方面,西藏经济发展需要开发当地特有的资源。西藏人口虽少,但面积广阔,自然资源丰富。“三次会”上,江泽民也强调“在市场前景较好的经营性领域,要运用市场机制吸纳内地企业参与经营”^③。2002年3月全国“两会”期间,胡锦涛指出“根据发展社会主义市场经济的要求,坚持按经济规律办事,以改革精神引入新机制、建立新体制”,“要依托这些优势资源,依靠科技进步,走好发展特色经济之路,真正把资源优势转化为经济优势”。^④“五次会”将西藏定为国家“重要的战略资源储备基地”。“六次会”则强调“西藏要同全国一道实现全面小康”,并通过全面深化改革,创新发展模式,做到“五个结合”,即把政府作用与市场作用、借助外力与激发内力、对内开放与对外开放、新型城镇化与新农村建设、开发与生态更好结合起来。“六次会”之后的“央企入藏”行动也反映了这种关切。这一背景显示,央企援藏的角色期待是与参与当地优势资源开发结合起来的。这一角色与央企在社会主义市场经济发展过程中逐步转化为市场主体的角色是一致的。

同时,央企自身所拥有的优势构成其被赋予特殊角色的原因。在2012年的“央企对口援藏工作座谈会”上陈全国的讲话充分说明了这一点。他认为“中央企业是国民经济的重要支柱,……在资金、技术、市场、人才、管理等方面具有明显优势”,“西藏的政策优势明显,自然资源丰富,发展潜力巨大,是一片充满希望的投资沃土”,“进一步加强中央企业对西藏的援助、拓展经济技术合作领域,既是中央的明确要求,也符合双方的共同利益,具有广阔的前景和巨大的空间”。^⑤

从时间节点来看,也正是2001年“四次会”强调“把干部援藏与经济援藏结合起来”,从而突出经济援藏的作用。^⑥而这些央企被指派实施对口援藏时,就赋予了经济援藏的含义。因为产业发展是经济发展的核心,促进产业发展变成经济援藏的主攻方向;而前此,援藏省市长期以来将基础设施建设放到重要地位。为此,将央企纳入对口支援行列,目的可能就是充分发挥央企在经济建设方面的优势,促进受援地区的发展。正如受援地区领导^⑦所言“作为受援助地区在新形势下,希望央企在人才交流、先进技术引进、发展特色经济、打造特色文化等旨在增强西藏可持续发展能力方面,帮助西藏地

① 转引自靳薇《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年,第236页。

② 靳薇《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年,第64页。

③ 胡锦涛《抓住有利时机,推动西藏跨越式发展》(2002年3月5日),中共中央文献研究室等编《西藏工作文献选编(1949-2005)》,北京:中央文献出版社,2005年,第614页。

④ 李成业《中央企业援藏工作座谈会召开 王勇、陈全国讲话》,2012年3月3日,http://news.hexun.com/2012-03-03/138911921.html,2021年4月6日。

⑤ 《中共中央、国务院关于做好新世纪初西藏发展稳定工作的意见》(2001年7月13日),中共中央文献研究室等编《西藏工作文献选编(1949-2005)》,北京:中央文献出版社,2005年,第589页。

⑥ 此处指日喀则市市长刘虎山。

区培育内生发展动力,为西藏地区经济长远发展打下坚实基础”^①。

事实上,央企支援的县(区)处在西藏最偏远、海拔最高、缺氧最严重、条件最为艰苦的地方,也是西藏经济发展水平最低的地区。从海拔高度来看,海拔超过4500米的有岗巴、仲巴、双湖、班戈、尼玛、聂荣、措勤、改则、申扎;3500米至4500米的有洛扎、边坝、左贡、芒康、贡觉、革吉、丁青、洛隆、类乌齐、江达;海拔最低的是察雅,为2004米,而八宿、卡若也超过3200米。从经济发展水平来看,这22县中仅岗巴、卡若超过西藏自治区人均GDP,仅洛扎、边坝超过西藏自治区农牧民人均可支配收入,其余都低于西藏自治区平均值。这也被作为受援地区领导的话语所证实,例如2019年11月,西藏自治区党委书记称央企“对口支援西藏相对偏远、海拔高、条件艰苦的地方”^②。

(三) 央企对口援藏的角色回应

透过央企对口支援西藏的各种“记录”,不难发现,指定援藏央企都是按照对口援藏制度有序开展。作为央企的出资人,国务院国资委从根本上规范央企的行为,要求央企与西藏的“十三五”规划相衔接,牵头协调制定“央企十二五时期对口支援西藏经济社会发展规划”和年度“对口援藏工作规划”以及“援藏资金管理办法”“援藏建设工程管理办法”等多项制度。作为承担具体援助任务的央企,派出的援藏干部在对口支援的县(甚至它的上级单位)担任相应的党政领导职务,并在当地党委政府的领导下开展对口支援,发挥了干部援藏的龙头作用。据统计,2001—2019年,17家央企共选派援藏干部250余人次,同时,累计实施援藏项目1300多个,安排对口援藏资金逾27亿元,对当地基础设施、办公场所、医疗教育、群众文化、农牧民住房等方面进行大规模建设,将产业援藏和就业援助作为央企对口援藏的重点领域。此外,也通过央企援藏平台,吸纳受援地区的干部到央企挂职锻炼,选派受援地区的工程技术人员、教师和医生等到央企或者内地进行较长时间培训,开展各民族之间的“三交”工作。从角色回应的角度看,发挥“政府角色”、指定援藏央企无偿援建有利于受援地区的基础设施和农牧民生项目建。在对口援藏分工体系方面,指定援藏央企把产业援藏与就业援藏作为重点,笔者对此已经有专文分析^③,在此不赘述。

二、指定援藏央企对口援藏的角色冲突及其企业本位回归

(一) 指定援藏央企对口援藏的角色冲突

1. 与作为市场主体角色的冲突

指定援藏央企亏损条件下的援助是其角色冲突最明显的表现。作为市场主体的企业,要履行对外援助这类的社会责任,一般是在企业有利润的前提下进行的。但是,我们观察到的现象是,有些央企连年处于巨额亏损状态仍没有放弃援藏。例如,据报道,武钢集团、中国铝业、中远集团、宝钢集团等几家央企在生产经营遇到困难的情况下仍努力确保了援藏资金不减和援藏支持力度不减。^④事实上,当时国内宏观经济面临下行压力,中央企业正处于结构调整、转型发展的关键时期,加上央企自身

① 《15年践行使命 央企再谱援藏新乐章》2016年9月9日, <https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJXxwZ>, 2021年4月8日。

② 蒋翠莲、陈跃军《西藏自治区党政代表团与总部在京的对口援藏中央企业座谈》,2018年11月26日, http://www.tibet.cn/cn/index/aid_tibet/201811/t20181126_6419611.html, 2021年4月10日。

③ 杨明洪《市场化背景下的央企对口援藏制度研究》,《中国藏学》2015年第3期。

④ 《15年践行使命 央企再谱援藏新乐章》2016年9月9日, <https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnJXxwZ>, 2021年4月8日。

问题,武钢集团 2012 年亏损 12 亿元,2017 年亏损 75 亿元,中国铝业集团 2014 年度亏损 163 亿元,中国粮油集团下属控股企业 2013 年度亏损,东风集团在 2014 年度有较大的亏损。网络上披露的这方面信息不少。2017 年 9 月,笔者在昌都调查,来自央企的援藏干部就声称他们所在的企业目前连员工的正常工资都发不出,而这些央企不但没有减少反而增加了援藏资金投入。这也从一个层面说明了指定援藏央企所扮演的角色非常特殊,与其市场主体的角色冲突在所难免。正如中国铝业集团的负责人所谈到的那样“中铝公司……在企业自身扭亏脱困任务艰巨的情况下,公司党组依然十分重视援藏扶贫工作,在基础设施建设、教育扶持、产业援藏、干部援藏等方面做出了中铝公司应有的贡献,展现了负责任的央企形象”^①。中远海运也“在全球经济下行、自身发展任务重的压力下,坚持把对口援助洛隆县作为自己分内的事,加大对口援助力度、拓宽援助领域、完善援助机制,竭力帮助藏区加快发展”^②。“在国家宏观经济形势比较严峻、公司经营形势面临巨大压力的情况下,中化集团投入 1900 万元援藏援青扶贫资金。”^③上海宝钢“面临着十分困难的市场形势”,仍然“坚持对口援藏工作专项资金不少、项目不少、力度不减”。^④

央企在援藏中作为市场主体与扮演政府的双重角色之间的冲突,必然反映在援藏资源的投入上。中粮集团就是其中的一个例子。2017 年 7 月,笔者在青海省海北州调查时,当时干部就抱怨,“十二五”期间中粮集团仅投入 200 万元,感觉是太少了。而中粮集团援助洛扎县的援藏干部为中粮集团援藏资源投入少给出了一个注脚“从援助资金的力度和规模来看,各援藏省市、中央企业因发达程度和企业性质不同而差异较大。中粮属于完全市场化竞争的企业,单纯以投入资金的多少来衡量援助工作并不能体现中粮的优势。若使援藏工作效率更高、特点更加鲜明,就要摸索建立中粮特有的援藏工作方式,而不能简单模仿、机械照搬其他省市或中央企业的做法。”^⑤亏损条件下无法给予更多投入的央企,也在对口援藏问题上找借口解脱。例如,神华集团秉持“全力支持,量力而行,不搞攀比,受益群众”。中粮集团认为需要“深刻认识到作为国有大型企业的中粮集团在必须完成国有资产保值增值任务的同时,还要为国分忧、坚决肩负起国家交予的各项使命、承担起相应的社会责任,而援藏工作正是这样一项神圣而又艰巨的政治任务”,从而提出“在援藏项目安排上应结合实际情况,尽力而为,量力而行,有所为有所不为”。^⑥

援藏概念的泛化实质是其角色冲突的话语转换。援藏概念的泛化实际上模糊了央企双重角色的界限,同时暗示着央企作为市场主体角色所面临的冲突。因为援藏概念泛化主要包括两个方面。一是承担对口援藏任务的央企将其本身的市场业务在对外宣传上包括在援藏范畴,翻开上述 7 家承担援藏任务并设有驻藏机构的央企,无一例外地将其驻藏机构的设立及其经营业务的开展视为援藏。^⑥如前所述,西藏地处偏远,各方面条件不如内地,而且,驻藏机构的设立及其经营业务的开展本身是填

① 《中国铝业:聚焦民生 精准扶贫》,2018 年 6 月 3 日,http://www.chalco.com.cn/zgly/xwzx/gsyw/webinfo/2017/05/1495846304123923.htm,2021 年 4 月 31 日。

② 李元丽、闫秋图《践行央企使命 坚守援藏一线——中国远洋海运集团有限公司援藏扶贫纪实》,《人民政协报》2018 年 1 月 2 日,第 7 版。

③ 王秋蓉《中化集团 14 年扶贫之路:从输血到造血的跨越》,2017 年 10 月 22 日,https://www.doc88.com/p-7408627919760.html,2021 年 4 月 31 日。

④ 《宝钢集团:对口援藏 情系仲巴百姓》,2018 年 9 月 20 日,http://acftu.worker.cn/41/201609/20/160920171858011.shtml,2021 年 4 月 31 日。

⑤ 《中粮集团十二年援藏工作纪实:忠于国计 良于民生》,2014 年 10 月 24 日,http://www.vtibet.cn/xw_702/sh_709/201410/t20141024_247951.html,2021 年 3 月 10 日。

⑥ 中国电信宣称其援藏干部达到 114 人,其中属于“计划内”援藏干部为 15 人。

补西藏空白,经营活动中没有盈利或者盈利较低。这种情形有援藏的含义。但无论如何,作为企业拓展其经营范围当属公司经营范畴,与援助有性质上的区别。二是没有承担对口援藏任务的央企将其在西藏的所有活动均视为“援藏”。后文将论及,国务院国资委喊出“央企入藏”口号,其背后的目的主要是央企希望与西藏地方合作。这种合作在性质上,既包括央企看准西藏当地丰富独特的自然资源,并与西藏在双赢或者多赢基础上进行合作,又有支援边疆民族地区发展的意义。在这种情形下,援藏的性质变得比较模糊。

2. 与扮演政府角色的冲突

“企”“仕”互换^①在中国国有企业与政府之间经常出现,央企也不例外。虽然这种“企”“仕”互换可以在一定程度上减轻央企所扮演的政府角色,但“屁股指挥脑袋”的效应并没有减轻角色冲突。第一,援藏资金投入低于角色期待。就单个央企援藏投入标准来看,在“十三五”时期,援助昌都市的央企强度分别为:东风投入7000万元,中国电信投入8250万元,中国远洋投入6000万元,中国铝业投入6000万元,武汉钢铁投入7500万元,中国一汽投入7000万元。虽然明显高于“十二五”时期每一个央企5000万元的投入强度,但从2016年开始每一个央企所对应的援助对象增加1个县,实际受援县(区)所得到的援藏资金投入不升反降。其他央企的援藏投入也大体如此,例如,中粮集团分别于2003年、2005年、2010年和2014年四次追加资金额度,从而达到“十三五”时期每年1000万元的援助规模。同时,由于物价水平的快速上升,央企的援藏资金同样额度的投入,受援地区所获得的援助效果大幅度缩水。更为关键的是,对省市援藏投入来讲,一方面有援藏投资实物工作量的考核规定(包括1‰的地方一般预算收入和8%的年度增长比率),使得省市援藏资金投入较多;另一方面,援藏省市地方一般预算收入增长幅度较大,也增高了计算援藏投资实物工作量的基数。这两个方面使得省市援藏资金投入相对于央企援藏来讲,就大得多,援助力度是央企难以比拟的。所以,人们见到这样的场景:一方面,央企及其主管部门国务院国资委信誓旦旦地要“建立援藏资金稳步增长机制,逐步加大对口援藏资金投入力度”^②;另一方面,在援藏投入上与省市援藏出现了较大差距,《中央企业“十二五”时期对口支援西藏经济社会发展规划》出现了“努力争取‘十二五’期间对口支援实物工作量达到各县平均水平”^③的规划要求。进入“十三五”时期,受援地区对援藏投入的期待也同样存在,例如,进入“十三五”时期,武钢集团坚持“援藏资金增加、援藏干部增加、援藏项目增加”的“三个增加”,但当地期待援助资金力度的增加是我们实地调查的主要印象。

第二,派遣“援藏干部”的困难。与省市、中央机关援藏干部轮换周期性比,央企援藏干部轮换周期最短,不少是1.5年,有的甚至是1年。实际上,“三年一轮换”本身被认为较短。同时,央企选派的援藏干部较少,多的3人,一般2人,最多不过4人。据笔者调查,之所以出现这种困境,是因为承担援藏任务的央企干部在内地收入高,到西藏工作虽然也获得各种补贴(从而高过省市援藏干部的收入),但仍然低于在内地央企干部的相应级别收入,特别是效益好的央企,在内地工作不仅有高于援藏的收入,还有较多的发展机会。由于央企干部参与援藏的积极性受到某些因素的影响,所以,在选派干部上,央企就采取缩短干部援藏时间的变通处理办法。这透露出来的问题是央企扮演的政府角色

① 央企高管“企而优则仕”,党政官员“仕而优则企”。

② 《中央企业援藏工作座谈会召开 王勇、陈全国讲话》,2012年03月03日,http://www.gov.cn/gzdt/2012-03/03/content_2081871.htm,2021年4月31日。

③ 金世洵、范恒山主编《“十二五”时期对口支援西藏经济社会发展规划汇编(2011-2015)》,西藏自治区发展和改革委员会,2012年,第656页。

是比较尴尬的。

第三,面临经济责任审计的尴尬。央企绝大多数是上市公司,对外捐赠需要法定审批程序,符合《公司法》,而且,更为重要的是,当前不少央企实行投资终身追责制度,同时央企审计投资是对全过程进行审计。这要求援藏工作队对援藏投资建设工程全过程负责,比如在昌都,主要是采取“交钥匙工程”,援藏资金支付到昌都财政统筹,援藏工程项目法人主体转为当地政府,当地政府统筹使用援藏资金与其他资金,其中由于无法追踪审查项目的实施效果而容易产生较大的麻烦。2010年,神华集团、中国石油和中国海油三家央企对外捐赠分别达2.1亿元、1.9亿元和1.1亿元,其中有中国石油捐赠6600万元,但有媒体指责“定点扶贫不算慈善”^①,意即不合法。

3. 与受援地区角色期望的冲突

央企被受援地区赋予双重角色期待,最基本的是从央企本身和从政治任务两个方面出发。从央企本身出发的视角是因为央企被国家和民众赋予在国民经济中的重要而特殊的地位,企业规模大,分支机构动辄上百个甚至好几百个,产值巨大,在行业中居于主导地位甚至是垄断地位。这给予了受援地区以极高的期待,而这种期待既包括给予当地以更多的无偿援助,又期待央企能够带动受援地区经济的快速发展。

从政治任务出发的视角是因为西藏在国家政治生活中的重要而特殊的地位,受援地区广大干部群众耳熟能详的说法比较多,比如“三个涉及”“两个全局”“两个绝不能”“四个事关”^②。这给予了受援地区相当高的期待,这种期待来源于央企到受援地区执行特殊的政治任务,既然是政治任务,按照一般的理解,就是央企必须无条件地执行,包括受援地区干部群众对援藏的无偿性的理解、援藏干部在藏的工作等。新闻报道中经常看到的句子是“发达地区要理解,民族地区要感恩”^③,实际上反映出在对援助无偿性的理解上有待于提升的现状。然而,在实际的援藏工程中,却与受援地区的极高期待形成了较大的反差。这里略举几例。例如,受援地区期待央企在当地实施较大的投资项目,带动当地经济发展和就业,央企入藏也充分反映受援地区期待央企快速推动当地经济社会的长足发展。但是,受央企对口援助的地区相对来讲是西藏经济发展水平最低的地区,主要在阿里、昌都、那曲、山南、日喀则的高海拔县。工业项目基本上是没有条件发展,而自然资源特别是能源矿产的开发则普遍面临两大难题,即资源开发对当地的经济带动能力弱,对当地就业带动能力弱。笔者在昌都调查时,有援藏干部反映,国务院国资委要求央企在西藏组建子公司或者分公司,而总公司正在清理“僵尸”企业,在缺乏发展条件的地方设立子公司或分公司,其结果是建成就成为“僵尸”企业。再如,受援地区期待央企提供更多的就业支持,就业援藏充分地反映了受援地区对央企的期待。但是,西藏生源的高校毕业生特别是少数民族毕业生,由于就业意愿趋向于做公务员、不习惯于较激烈的竞争环境、不习惯内地生活等原因而不愿意去内地的央企就业。同时央企中具体的用工单位一般采取市场化的

① 《央企半年捐款流向首次公布 定点扶贫被指不算慈善》,2010年8月10日, http://gongyi.ifeng.com/news/detail_2010_08/10/1918572_0.shtml, 2021年3月10日。

② “三个涉及”即西藏的稳定,涉及国家的稳定;西藏的发展,涉及国家的发展;西藏的安全,涉及国家的安全。“两个全局”即重视西藏工作,实际上就是重视全局工作;支持西藏的工作,就是支持全局的工作。“两个绝不能”即绝不能让西藏从祖国分离出去,也绝不能让西藏长期处于落后状态。“四个事关”即西藏的发展、稳定和安全,事关西部大开发战略的实施,事关民族团结和社会稳定,事关祖国统一和安全,也事关我们的国家形象和国际斗争。参见靳薇《西藏援助与发展》,拉萨:西藏人民出版社,2010年,第42页。

③ 李昌平《社会主要矛盾转化对民族工作提出了更新更高的要求——学习十九大报告的几点体会》,《中国民族》2017年第Z1期。

聘用方式,包括市场化的工资水平和合同制等,这都被受援地区的高校毕业生看成是限制性因素。在调查中,当地干部和援藏干部都反映,从2012年实施“就业援藏”以来,央企提供非常多的就业岗位,面临的尴尬局面是,一方面不少央企提供的岗位没人应聘,另一方面在内地就业的西藏籍高校毕业生几年后又返回到西藏。例如,中远海运2015年聘用124人,1年后无1人留下继续工作。这样的例子很多。因此,就业援藏虽然是央企的长项,但面临的挑战仍然不少。还如,受援地区对援藏过程中事项的期待也是有差异的。中化集团援藏干部张伟栋反映,在项目决策中企业与地方政府的理解错位,对于那些环保不达标、技术开发有难度、项目成效不可控的项目,中化集团经过内部的审核,觉得不适合推进落地,而当地政府对此一时难以理解,这给挂职干部造成了很大的压力。同时,央企在卫生、教育等方面没有资源。在项目运作过程中,当地人才队伍的素养与项目要求存在一定的差距,在项目实施中也存在缺乏人才保障的问题。^①

(二) 指定援藏央企向企业本位角色回归

指定援藏央企向作为企业本位的角色回归较为明显。“中央企业在藏发展”话语的形成是为明证。从起源上看,“中央企业在藏发展”是国务院国资委主任王勇提出的一个概念,即将西藏作为央企发展基地,通过接受西藏建设工程项目和投资设立分支机构,实现企业的战略目标。2007年3月,国家电网、中国铝业分别与西藏自治区政府签署合作协议开启了“中央企业在藏发展”的先河。而经营通讯业务的央企也不甘落后,中国电信、中国移动、中国联通于2009年6月、8月、12月分别与西藏自治区政府签订合作协议,在2010—2015年分别投资50.5亿元、25亿元、18亿元,总投入接近93.5亿元,发展其所经营的通讯业务。2010年8月,中铝西藏矿业与西藏地勘局签署了合作协议。2012年8月,国土资源部、西藏自治区政府、四川宏达(集团)有限公司、中国铝业公司在拉萨签署了《关于加速推进西藏多龙矿集区整装勘查合作框架协议》,中国石化、中国石油两家经营石油燃料的央企也有所行动。2011年11月,中国石油西藏销售公司先后与西藏自治区7市(地区)政府部门签订“战略合作框架协议”,双方确认西藏销售公司与7市(地区)的“长期战略合作关系”。2012年11月,中国石油与西藏自治区政府签署天然气供应合作协议。2013年7月中国石化与西藏自治区政府举行座谈会,2014年8月,中国石化销售有限公司与西藏高原天然水有限公司签署“战略合作协议”,双方确认利用石化销售网络销售天然水的“长期战略关系”。同年11月,中国石化与西藏自治区政府签署帮助“西藏好水”走出西藏合作协议,中国石化与西藏自治区政府签署战略合作框架协议。2017年6月,中国石油、中国石化、国家电网等央企又与西藏自治区政府签署战略合作协议,重组后的宝武钢铁集团分别与昌都市、日喀则市签署战略合作协议,通过产业化运作和市场化经营,拓展计划外援藏项目,实现央企和受援地区合作双赢,以回应国务院国资委和西藏自治区政府的央企入藏的要求。

这些协议对于央企来讲,是它们在西藏拓展公司业务的合作,有的是扩大公司的市场销售范围,有的则是扩大资源开发,有的也包含援助性质。例如,2013年6月,国家电网公司与西藏自治区政府签订了《关于共同加快推进无电地区电力建设的协议》和《关于西藏自治区国家电网覆盖区域农电代管框架协议》,实际上是解决受援地区的电力问题。对于受援方来讲,也欢迎央企这样的合作与援助,正如时任西藏自治区党委书记陈全国所说的那样:“进一步加强中央企业对西藏的援助、拓展经济技术合作领域,既是中央的明确要求,也符合双方的共同利益,具有广阔的前景和巨大的空间。”我们看到,承担援藏任务的7家央企在西藏设有驻藏机构。经营通讯业务的央企中国电信、中国移动、中国联通分别成立了西藏分公司,以这些分公司(及其以下的分支机构)的名义在西藏开展专业性非常强

^① 王秋容《中化集团15年扶贫之路——从输血到造血的跨越》,《WTO经济导刊》2017年第9期。

的经营业务。中国石油、中国石化两家经营石油业务的央企也分别设有西藏销售分公司,分销成品油及相关产品。到2014年9月,中国铝业公司控股的子公司在西藏已经有6家,并在这些公司中投资达到15.96亿元。国家电网西藏电力公司是1997年组建,近年来,国家电网先后分别投资160亿元、66.1亿元、53.8亿元建设了“青藏联网工程”“川藏联网工程”和西藏“户户通电工程”。

上述央企在西藏设立分支机构与在其他地区设立分公司没有本质区别,完全是投资拓展市场的行为,但是,也必须看到在内地和西藏投资建立分支机构的差异性。因为从某种程度上央企在西藏的出现,实际上肩负着推动西藏现代化的责任。在这些央企进驻西藏之前,西藏的经济都是存续了上千年的传统经济,现代经济几乎是空白;在这些央企进驻西藏之后,现代服务业开始逐步覆盖西藏城乡,优势的自然资源得到开发,西藏的经济现代化得以逐步展开。因此,可以说,这些央企的经营业务在西藏是史无前例的,其开拓性本身包含着援助西藏经济社会发展的性质,主要是体现国家的意志,承担推进西藏与内地“经济—社会—政治”一体化发展的重任。事实上,至少从短期来看,这些央企布局在西藏的分支机构的盈利能力极其有限,不少常年处于亏损状态。从这个意义上讲,见于新闻报道的援藏干部和援藏技术人员被这些央企派往西藏,虽然与我们讨论中的含义有出入,但也确实有援藏性质。

三、央企对口援藏角色冲突缓解的实践探索

(一) 吸纳更多央企实施对口援藏

如前所述,17家央企被指定实施对口援藏,从2001年算起,已经是20年的时间跨度。在这20年中,一方面,社会主义市场经济在中国的发展已今非昔比,经济体量、市场机制发育等一系列的宏观经济环境发生了相当大的变化;另一方面,市场如战场,任何一个企业自身经营状况也会发生相当大的变化。在这种背景下,央企对口援藏的身份长期固化实际上对受援双方都不公平,经济实力上升快和盈利状况好的央企,有更好的条件支援受援地区;相反则难以很好地支持受援地区。这种“对口援藏”身份的长期固化可能会导致两个结果:其一,经济实力快速下降的央企勉强维持对口援藏的关系,实则无力支援受援地区,毕竟援藏是一项支出责任,同时,对于受援地区来讲,得到支援的实惠明显下降,比之于得到较多央企支持的地区来讲,难免心理不平衡;其二,17家央企之间形成了某种均衡,即“谁也不愿意多出钱,谁也不愿意少出钱”,通俗地讲,如果国务院国资委协调出一个援藏实物工作量指标为每年每个央企出资2000万元,则相应按此执行。经济实力强的央企虽有意愿多支援受援地区,但这一均衡点压抑其意愿;反过来,经营上遇到巨额亏损的央企虽有减少援助额度的想法,但也被这一均衡点压抑。因此,指定援藏央企长期在一个较低的均衡点上支援西藏17县。这一点是调查中感受最为明显的。为此,有必要打破身份限制,让其他央企也成为对口援藏的成员。这一思想有两个要点。第一,新加入的成员要与西藏资源特色和市场定位对接。“六次会”给西藏的定位为“两屏障”(国家安全屏障、生态安全屏障)、“两基地”(战略资源储备基地、重要的中华民族特色文化保护地)和“一通道”(面向南亚开放的重要通道)。从现有97家央企中更换一部分能与西藏定位相对接的央企成为对口援藏新成员。第二,定期更换,比如两个“五年计划”就更换一次。

事实上,《央企援藏中长期规划》^①透露了一个重要的信息,即央企援藏的主体不限于上述17家

^① 金世洵、范恒山主编《“十二五”时期对口支援西藏经济社会发展规划汇编(2011-2015)》,西藏自治区发展和改革委员会,2012年,第656-678页。

企业,还包括众多的其他央企,其中,有11家央企在西藏设有驻藏机构,3家央企与西藏自治区签协议,11家央企已承担西藏施工任务,被算到央企援藏行列,包括电力企业、油气企业、矿业企业、电信企业。其中16家驻藏机构合计总资产达到316亿元,在职职工9904人。这是2010年的水平,到2014年,不算国航、东航、南航以及航油,有16家央企设有驻藏机构,中国有色、中国医药、保利集团、建研院、中国航信、中国航油、中国电建、中国能建、中广核集团也设有驻藏机构。2017年6月,出席“央企助力富民兴藏”会议的央企就达105家,56家中央企业集中签约投资西藏的项目共347个,投资总额超过1万亿元。其中,不少央企并非央企援藏名单上的企业。华能集团、华电集团、中电投集团、三峡集团、中国医药、建研院、中国电建开展“有实质内容的援藏活动”。此外,作为新的对口援藏形式,央企援藏出现了对口支援自治区国有企业的形式,如中国电建—西藏天路、中冶集团—西藏矿业对口支援关系;甚至出现了央企对口支援政府部门的形式,例如,中国电建对口支援自治区能源局和西藏天路股份公司,中交集团对口支援西藏交通厅和重点项目部,中建股份、建筑设计院对口支援西藏住房建设厅系统。

虽吸纳对口援藏新成员已经起步,但制度规范程度明显低于指定援藏央企对口援藏的实际需要。为此要形成制度化的规范,从制度上规范受援双方的结对关系、援助时期界限、援藏投资实物工作量以及定期轮换的方式等。

(二) 鼓励从对口支援走向对口合作

西藏地处青藏高原,有着丰富的自然资源,电力资源(包括水电和其他能源)、矿产资源的储备在全国占有重要地位,被历次中央西藏工作座谈会确定为国家“重要的自然资源储备地”。央企投资西藏开发这些自然资源可以发展当地经济并解决内地发展所需要的能源和原材料问题,也可解决当地居民生活面临的问题,特别是偏远、高寒、地处边境等农牧区一直未能有效解决的用电问题。这一情况说明既有援助的必要,又有合作的可能。让受援双方在对口合作中实现双赢,支援的央企自身利益得到实现,包括开发资源和开拓市场,受援地区的经济得到发展,民生得到改善。

事实上,早在2009年就开始了对口合作。2009年,华能无偿援建拉萨、阿里两个应急过渡电源项目。2012年6月1日,国家电网、南方电网、中国华能、中国大唐、中国华电、中国国电、中电投集团、三峡集团、华润集团、中国电建、中国能建等11家电力央企分别与西藏自治区政府签署了《“十二五”电力援藏工作协议》。这个协议的直接结果,就是这11家央企共同出资9亿元给西藏,无偿援助西藏全面解决无电人口用电问题。此外,2010年,华润集团投入8.2亿元建起了“拉萨发电厂”;2012年,中国电建集团在昌都投资1.26亿元建设昌都应急电源工程,2013年,投资8050万元建设昌都边坝水电站,2015年配套出资援建昌都洛隆县新荣水电站;中国大唐、中电投、三峡集团等援建西藏县级重点水电站和局域电网。这些工程在缓解当地电力供应方面起到了重要作用。2011年10月开始,西藏自治区政府实施了“强基惠民工程”。

除中央指派实施对口援藏的央企外,其他央企也参与其中,见于报道的电力企业如华能集团驻浪卡子县白地乡杂塘村、加查县拉绥乡玛罗村、芒康县洛尼乡当佐村;大唐集团驻察隅县上察隅镇荣玉村;国电集团驻嘉黎县林提乡帕隆巴村、绒多乡曲桑朵村;华电集团驻左贡县绕金乡巴坝村、桑日县达沽村和藏嘎村;中国黄金公司驻江孜县卡堆乡卡吾村、宇卓村和日星乡吹美村;中国烟草专卖局驻左贡县扎玉镇吉普村。中央金融企业(中国农业银行、国家开发银行、中国人寿、中国建设银行)西藏分公司也有具体的驻村点,分别是措勤县江让乡诺仓村、革吉县雄巴乡加吾村、聂荣县聂荣镇8村和当木江乡3村、双湖县措折羌玛乡1村、边坝县拉孜乡根巴村、双湖县雅曲乡4村,以及西藏旅游股份有

限公司驻八宿县吉达乡果拉村。这些企业需要承担强基惠民“五大任务”。2014年12月20日至30日,笔者课题组在成都与数名来自西藏的村干部进行座谈,这些村干部均认为,“强基惠民工程”能够解决村里的许多现实问题,是一种实实在在的帮助。此外,一些央企及其下属企业也开展了公司业务外的援助。例如,三峡集团从2010年开始,不算前述的建设电站,投入资金2.7亿元在墨脱县实施多项民生工程,包括墨脱县亚东小康示范村援建、墨脱县安居工程援建、荷扎村至阿尼桥村公路工程、28个高寒县城给排水项目、白马西路河小水电项目等,其中三峡集团援助资金5000万元分三年汇入资金专用账户,着重用于扎墨公路、墨背公路等沿线村庄的民生工程。

虽然从对口支援走向对口合作已经起步,但双方的角色期待有别,受援地区更多期待支援,企业更多期待企业利益,市场经济法则贯彻得不彻底,两种期待张力过大。今后要通过改革,引入市场机制,将双方的期待放在市场准则上平衡。

(三) 实施“央企入藏”

在绝对贫困全部消除之后,快速推动西藏经济发展将是新的战略选择。央企是国民经济的支柱,很多企业有强大的资金、科技和管理实力,全国各地将引入央企作为招商引资的第一选择,西藏也不例外。从中央的角度来看,借助央企入藏提升央企援藏的有效性可以全方位深化西藏与央企的交流合作。江泽民早在2001年就提出“把国家支持同发挥市场机制的作用结合起来,把国家的优惠政策同发挥资源优势结合起来”^①,“在进一步增加对口支援力度的同时,在市场前景较好的经营性领域,要运用市场机制吸引内地企业参与经营”^①。从西藏地方的战略角度讲,借助央企入藏实现提升西藏经济发展的整体质量和水平,既包括帮助西藏地方落实在国家“一带一路”倡议下建设“中国南亚大通道”,同时又借助央企发展西藏特色产业、培育发展新兴产业以及深化西藏国有企业改革等多重目标。

事实上,央企入藏开启央企援藏新模式,特别是2012年和2017年,国务院国资委与西藏自治区政府签署的《合作备忘录》强调合作的精神为“以企业为主体、市场为导向、优势互补、融合发展”,要围绕以建设西藏、推进西藏长足发展和长治久安为目标,以重大项目建设、深化产业经济技术合作与交流为重点,全面开展央企与西藏战略合作,实现西藏与央企“互利共赢、共同发展”。从作为援助方的央企来看,其目的之一是在西藏抢占开放前沿、拓展市场、调整布局,优化央企战略布局,拓展新的发展空间。但从受援方来看,央企入藏实质上是西藏受援地区借助央企在资金、人才、技术、管理、市场、信息等方面优势,发挥补齐西藏经济发展短板的作用。对于受援双方来讲,多层次的经济合作关系是关键,因为没有高层次合作关系的建立,下一层次合作关系的建立就会遇到障碍,而没有操作层次合作关系的建立,整个援助与合作关系就缺乏依托。

因此,多层次合作机制的建立成为央企入藏的关键性环节。第一层次是西藏自治区政府与国务院国资委的合作。国务院国资委是央企的出资人,对央企的国有资产行使监督管理职权,其与西藏受援地区之间合作关系的建立为央企与西藏自治区之间建立对口支援、经济合作关系起了十分关键的作用。2012年3月,双方在北京召开央企援藏工作座谈会,并签署了《合作备忘录》,确定了共同推进中央企业与西藏自治区开展广泛合作的宗旨、主要内容和工作机制。第二个层次是西藏自治区政府与央企的合作。在2017年6月的“央企助力富民兴藏”会议暨战略合作签约仪式上,有华能集团等36家央企与西藏自治区政府签署了《“十三五”时期“央企入藏”项目战略合作协议》。协议涉及项目24个,总投资额约600亿元,涵盖机场建设、铁路建设、公路建设、城市管网建设、商贸物流产业园区开

^① 江泽民《促进西藏实现跨越式发展和长治久安》(2001年6月25日),中央文献研究室等编《西藏工作文献选编》,北京:中央文献出版社,2005年,第554、553页。

发、特色小镇开发、文化遗产保护等多个领域。第三个层次是西藏受援市(地)与央企的合作。36家中央企业与西藏自治区各地市和部门签署合同类项目135个,意向类项目211个,例如,中国铝业公司与昌都市政府签订了援藏合作协议。第四个层次是在藏央企之间的合作。这主要是央企设在西藏的企业与中央金融企业设在西藏的金融机构的合作。例如,华能雅江公司与农行西藏自治区分行签署了《中央企业与中央金融企业“十三五”时期金融支持“央企入藏”项目合作协议》,西藏华泰龙矿业与国家开发银行西藏分行签订项目合作协议。

虽然央企入藏在实践中做出了探索,产业援藏、就业援藏是重点,但产业发展和就业本身有自身的内在规律,产业与就业的市场属性比较深,央企的双重角色冲突仍面临挑战,克服这一挑战仍需极大努力。

(四) 将援藏重点转移到产业与就业援藏上

以产业援藏和就业援藏为援藏重点可以缓解央企的角色冲突。因为央企处于国家经济建设的主战场,在助推受援地区的产业发展和吸纳就业方面有着相当的优势。众多的案例显示,“五次会”前,央企的援藏重点与省市援藏的重点趋同,即主要放在受援县城的基础设施方面;而此后,央企援藏的重点逐步转到产业援藏上,着力培育当地产业发展。因为央企本身也是企业,在推动产业援藏上有资金、发展理念及技术、人才和管理优势。前述的央企入藏本质上就是产业援藏的具体体现。值得一提的是,央企援藏的创新是采取产业投资的方式进行。例如,2016年10月,国务院国资委牵头、财政部参与发起,51家央企共同出资122.03亿元成立“中央企业贫困地区产业投资基金”,积极探索产业化、市场化扶贫路子,帮扶贫困地区产业发展,并公开其使用方向为“将把西藏作为重点投放区域之一,可投资于西藏资源开发、产业园区建设、新型城镇化发展,以及民生领域等,为西藏经济社会发展服务”^①。

至于央企的就业援藏,早在2005年就已经出现。当年的中远海运大胆尝试就业援藏试点,首次招收7名藏族船员就业。^②“五次会”提出“对口支援西藏的省、市、企业每年吸纳一定数量的西藏籍高校毕业生就业”^③,就业援藏成为央企援藏的一个重点。2013年6月,国务院国资委与西藏自治区联合召开“中央企业就业工作座谈会”,17家对口援藏央企参加了会议。因为央企工作岗位普遍被西藏籍高校毕业生看好,所以央企就业援藏应该是央企发挥优势的领域。事实上,承担援藏任务的央企和一些未承担此项任务的央企,均专门安排工作岗位给西藏籍高校毕业生,包括在藏分支机构的岗位和内地机构的岗位。这一结果,可以透过众多的央企定向招聘西藏籍高校毕业生的“公告”“启事”等反映出来,也可以通过人力资源部门、教育部门定向招聘相关人才等工作反映出来。

四、结语

回顾全文,承担援藏任务的央企作为一个援助主体,区别于援藏省市,也区别于中央机关的援藏主体,中央对其角色期待相应地存在差异。最为根本的期待是指定援藏央企要像援藏省市和中央机

^① 《15年践行使命 央企再谱援藏新乐章》,2016年9月9日,http://www.xinhuanet.com/fortune/2016-09/09/c_129275415.htm,2018年6月5日。

^② 《中国远洋运输(集团)总公司援助昌都洛隆县十年纪实》,2014年7月30日,http://www.chinatibetnews.com/2014/0730/1349846.shtml,2018年6月5日。

^③ 《今年以来14个就业援藏省市提供就业岗位10736个》,2011年11月4日,http://www.cnhrx.com/a394-65421-0.shtml,2018年2月5日。

关一样,首先要忠实地执行中央关于对口支援西藏经济社会发展这一政治任务,即像援藏省市那样无偿支援西藏受援地区经济社会发展,承担起对口援助县(区)发展的“政治责任”。其次是当中央认识到加快西藏发展成为西藏显性议题的时候,更期待央企在援藏过程中,充分发挥其作为央企自身的优势,有长期在国家经济建设的主战场中奋斗的经验,有在市场经济中打拼的精神,相对于省市援藏、中央机关援藏而言,中央期待央企更多地经济援藏上扮演好角色。这一角色定位将央企与一般的企业区别开来,也将其与参与援藏的省市和中央机关区别开来。

然而,央企毕竟是企业,企业是市场的主体,在价格、竞争等一套市场机制的作用下运行,以此作为结果,企业行为是以市场为导向,以利润为目的的。离开这一点,央企也就不叫企业。在计划经济时代,尽管不少央企的前身就是中央政府的一个政府职能部门,在政府职能转变的过程中演化成为一个央企。但离开计划经济,任何企业必须走向市场。在对口援藏过程中,央企被赋予政府和作为企业的双重角色,而这双重角色在现实中的冲突也在所难免。首先是与作为市场主体角色的冲突,在亏损条件下的援助是其角色冲突最明显的表现,难以像援藏省市那样“轻松”地完成援藏任务。其次与扮演政府角色的冲突,包括援藏资金投入低于角色期待,派遣援藏干部的困难,面临经济责任审计的尴尬。最后是与受援地区的极高期待形成较大的反差,央企给受援地区带来的效用没有省市对口援藏大。

角色冲突的后果是严重的,因为与省市援藏相比,不仅是援藏资金的投入无法与援藏省市相比,而且受央企自身条件的限制,无法从更广阔的领域实施对口支援;而与中央机关援藏相比,央企没有中央机关的权威性,因为中央机关可以利用自身的政治资源从更大范围动员力量实施援助。“四次会”明确了“承担对口支援任务的省市和中央、国家机关要把西藏受援地区和部门作为本省市、本部门的一个一个特殊地区和部门对待”,而对参与援藏的央企并没有明确的说法。“五次会”明确了援藏省市援藏投资实物工作量标准,而对央企也只是定性地提出加大援藏投入力度的要求。2014年对口援藏工作20周年电视电话会议也提出类似的要求,但央企的援藏投资实物工作量也是国务院国资委与西藏自治区以及央企本身商得一致意见后实施,即五年中每一个央企援藏投资实物工作量主要是靠协商确定。“七次会”对对口援藏开创新格局提出要求。央企入藏体现在角色冲突中,央企与西藏走向合作共赢模式。这体现出央企援藏与内地省市援藏在性质上的差异性,或者说对央企援藏角色期待上的差异。

也不是没有缓解角色冲突的办法,包括调整央企的援藏方向、吸纳更多央企实施对口援藏、鼓励从对口支援走向对口合作以及实施央企入藏,都是其出路。而且,央企对口援藏也实行理念的转变,即从政治效应为重,转向与经济效应并重;从培育产业为先,转向与产业融合并举,从资源开发为重,转向与生态环境保护并行。不过,这些措施实施的前提是建立效率更高的协调。值得欣慰的是,近年来,这些办法已经在实践中做出了探索,有很好的实践基础。关键是这些办法将央企对口援藏变成一个十分复杂的系统,而不是过去17个央企对口支援22个县那么简单。央企援藏变为一个复杂系统之后,纵向和横向的沟通协调将变得复杂而且频繁,这又需要建立效率更高的协调机制。显然,这是今后对口援藏工作十分紧迫的任务,也是落实“七次会”关于开创援藏新局面的重点。此外,鉴于央企除了援助西藏之外,还承担援助新疆、青海以及其他老少边穷地区,国务院国资委新近推出的采取产业投资基金方式支持贫困地区经济社会发展,即通过组建中央企业贫困地区产业投资基金,以“一石三鸟”的办法解决央企整体上的对口支援困境,既平衡央企之间负担,又兼顾产业发展的市场化操作,还增强受援地区之间的竞争性,但是这一办法似乎无法突出西藏议题的特殊性。承担援藏任务的央

企将援助资金投放到中央企业贫困地区产业投资基金,而对援藏本身的投入长期保持不变甚至减少的话,这将是一个值得关注的问题。

当前央企对口援藏所面临的新情况需要受到特别重视。2020年6月,中央全面深化改革委员会第十四次会议审议通过了《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》。这项改革的目的是增强国有经济竞争力、创新力、控制力、影响力、抗风险能力,改革内容包括功能界定分类、公司制改制、混合所有制改革、剥离企业办社会职能和解决历史遗留问题,以及公司重组整合、结构调整和党的建设等方面。央企是国企改革三年行动的重点对象。2020年9月,国务院国资委召开中央企业改革三年行动工作推进会,明确其目的之一是通过深化改革、加快发展,使得中央企业作为独立市场主体与市场经济深入融合。这些改革措施对央企承担的对口援藏工作必然产生较大的影响,援藏央企在重组和改革后,将更加注重市场化操作。央企援助方与受援方的结对关系、援藏投资实物工作量和援藏干部的选派等方面也都可能面临较大的挑战。从前文分析的机理来看,央企对口援藏的角色冲突可能随着改革的推进和改革之后的变化而变得更加严重,进而对对口援藏制度体系产生冲击。这是一个重大的现实课题,值得进一步深入研究。

The Central SOEs' Role Expectation , Role Conflict and Its Solution in the Context of Pair-up Assistance to Tibet

YANG Minghong

Abstract: Compared with the pair-up assistance of the provinces and cities to Tibet , the central SOEs' assistance to Tibet also implements the "political mission" of the central government. However , as the main market entity , the central SOEs is given the same basic "government role" of the provinces and cities in pair-up assistance to Tibet. At the same time , they are expected more to play the role of "economic assistance to Tibet". However , in the actual process of pair-up assistance to Tibet , the two roles are often in conflict. They not only conflict with the standard role as the market entity in that the assistance to Tibet is under the condition of loss , but also with the "government role" of central SOEs in the process of assisting Tibet in that they can not accomplish the task as other provinces and cities , which is far from the expectations of the assisted areas. The way out to alleviate role conflicts may be to attract more central SOEs to carry out pair-up assistance to Tibet , encourage "pair-up assistance" to "pair-up cooperation" , and implement the plan of "central SOEs to enter Tibet" , but with the premise to establish a more efficient coordination mechanism.

Key Words: the central SOEs; pair-up assistance; Tibet; role

责任编辑:李永诚