

西部地区的开发建设

艾云航

(中共中央政策研究室)

提 要 我国西部地区计11个省区,土地面积约700万平方公里,人口3.4亿。区内自然资源丰富,开发潜力巨大。本区的开发建设主要是利用本地自然资源优势,发展社会主义商品经济。加强西部地区开发建设,加快脱贫致富步伐,是我国四化建设的需要,是本地区人民的迫切愿望,是项光荣而艰巨的任务。为此应采取一系列政策措施。

关键词 西部地区 开发 建设 自然资源 商品经济

我国西部地区包括陕甘宁青新川黔滇藏桂、内蒙古11个省区。区内地域广大,自然资源丰富。因而本区是我国四化建设的宝库。

1979年以来,西部地区同全国一样,发生了极为深刻的历史性变化,城乡经济迅速发展,群众生活明显改善。但是同东部地区相比,本区生产力发展缓慢,经济、科技、文教、卫生比较落后,还有一部分群众的温饱问题尚未完全解决。而且西部地区大部分是山区、老革命根据地和少数民族地区,有一部分还地处边疆。

西部地区的开发建设主要是利用本地自然资源优势,发展社会主义商品经济。这在我国山区开发建设过程中,是一个重大的经济问题和社会问题。

一、西部地区的特点

区内自然、社会、经济条件有如下几个特点。

(一)幅员辽阔,资源丰富

西部地区土地面积约700万平方公里,占全国土地面积的73%;人口3.4亿,占全国人口的31%。自然资源丰富,开发潜力巨大。

西部地区森林面积5612万公顷,占全国的45.3%;活立木蓄积量56亿立方米,占全国的61.0%;木材产量2032.5万立方米,占全国的31.7%。经济林面积367万公顷,占全国的26.7%。竹林面积73.7万公顷,占全国的20.1%。西部地区盛产经济林产品、木本粮食和油料、林副产品、土特产、药材等。生漆、紫胶、油桐籽、五倍子、核桃、棕片、松脂的产量,分别占全国的75.2、72.9、66.0、62.9、58.7、57.5和40.5(%)。蚕茧、茶叶、水果的产量,分别占全国的31.3、24.4和23.6(%)。

西部地区草原辽阔,草山草坡面积大。区内草场面积32347万公顷,占全国的97.8%,其中可利用草场面积23113万公顷,占全国的97.9%。内蒙古、新、藏、青、甘、四川三州

本文收稿日期:1991-12-03.

(阿坝、甘孜、凉山)六大牧区,全部分布在西部地区。全国1667万公顷宜牧草山草坡,主要分布在桂川黔滇四省区。区内大牲畜和羊的饲养量,分别占全国的53.9和66.3(%);牛羊肉、羊毛和羊绒产量,分别占全国的51.3、71.6和78.6(%)。

西部地区耕地面积约3160万公顷,占全国的31.8%;粮食产量约占全国的21%。宜农荒地资源多,约有2500万公顷,占全国的70%左右。在全国7万公顷以上的23片宜农荒地中,西部地区有15片,面积为1520万公顷,占74.5%。

西部地区水资源丰富。水资源总量14328亿立方米,占全国的52.4%。全国山岳冰川面积为56482平方公里,年消融总水量约490亿立方米,几乎全部集中在西部地区。水能理论蕴藏量57998万千瓦,占全国的85.8%;可开发水能蕴藏量29091万千瓦,占全国的76.9%;现已开发的水能仅占可开发量的2.8%,占全国已开发的37.8%。

西部地区太阳能、风能资源丰富。内蒙古、新甘宁青藏等省区日照时数3000时/年,风速>5米/秒的风日200天/年。这些省区的太阳能、风能可提供部分生产生活能源。

西部地区矿产资源品种齐全,储量丰富。目前世界上已知的150多种矿产,在西部地区均有发现,特别是煤炭、石油、天然气、有色金属、稀有金属、稀土等,在国外享有盛誉。

总之,丰富的自然资源,为发展工农业生产,开展多种经营,提供了有利条件。因此加快西部地区开发建设,把自然资源从潜在优势变成经济优势,进而变成商品优势,是当前我国四化建设中的一项重要任务,也是西部地区广大人民群众的要求。

(二)地处边疆,地广人稀

西部地区有内蒙古、新藏滇桂五个省区与俄罗斯联邦、蒙古、哈萨克、塔吉克、吉尔吉斯、阿富汗、巴基斯坦、尼泊尔、锡金、不丹、印度、缅甸、老挝、越南接壤。许多民族跨境而居,经济文化交往密切,可以充分利用地处边疆的有利条件,积极从国外引进资金、技术,开发自然资源,发展外向型经济,扩大出口贸易。

区内人口稀少,平均48.5人/平方公里,比全国人口平均密度(105.0人/平方公里)低53.8%。藏青新、内蒙古、甘宁滇七省区人口平均密度,分别仅为1.6、5.0、8.0、16.0、43.0、59.0和83.0(人/平方公里)。这七个省区自然资源丰富多样,开发潜力非常巨大。

(三)多民族混居,多种经济形态

内蒙古、新藏桂宁五个民族自治区全于西部地区。全国55个少数民族人口8000万,其中90%以上分布在区内。从内蒙古大兴安岭西部往南,沿阴山、贺兰山,至西北黄土高原,主要居住着蒙古、鄂伦春、满、回等少数民族。从阿勒泰山、天山、帕米尔高原,经青藏高原至云贵高原、滇南山地和桂西山区、武陵山区,居住着哈萨克、锡伯、维吾尔、藏、门巴、珞巴、彝、苗、瑶、傈僳、纳西、拉祜、傣、哈尼、布依、基诺、白、景颇、佤、布朗、阿昌、怒、普米、崩龙、独龙、土家、壮、侗、水等少数民族。其分布特点是:族别多,人口少,居住分散。

西部地区经济发展存在着多种层次多种形态。汉族聚居的四川盆地、关中平原、河套平原,水利条件较好,距大中城市较近,交通较方便,文化水平较高,较开放,经济较发达。其次是与汉族地区接壤的回、满、壮、白、傣、维吾尔、蒙古等少数民族聚居地区,与汉族交往密切,互相取长补短,经济文化也较发达。再次是居住在偏远、交通比较闭塞的草原、平坝上的蒙古、维吾尔、藏、回、哈尼、阿昌、哈萨克等少数民族,商品经济不发达,基本属自然

经济。第四是居在边远山区的瑶、苗、回、土家等少数民族,经济文化更加落后,连简单再生产都难以维持。第五是1949年以前基本处于原始公社末期的傈僳、佤、景颇、布朗、怒、基诺、独龙、拉祜等少数民族,处于奴隶制的彝族和高寒山区的苗、瑶族,居住在深山峡谷,与外界很少往来,缺乏商品生产概念,文化十分落后。

二、制约西部地区开发建设的不利因素

地域广大,资源丰富,人口稀少,发展潜力巨大,这些都是西部地区开发建设的优势,但也存在着如下不利因素。

(一)交通不便,经济落后

西部地区山多地势高,居民分散,铁路、公路密度低,交通不便。区内铁路里程还不到全国的1/4。目前还有一小部分乡、村不通汽车。即使有公路的地方,标准也很低,质量很差,缺桥少涵,排水系统不健全,防护工程简陋,通行能力和抗自然灾害能力都很低,很多路段晴通雨阻。由于交通不便,西部地区群众行路难,物资交流和输出更难,即便通铁路和公路的地方,也是运距远,成本高,严重影响经济发展。

1980年改革开放以来,西部地区也有很大发展。但同东部地区相比,本区发展速度还很缓慢,经济差距不是缩小了,而是扩大了。甘宁青藏、内蒙古、新等省区的土地面积超过全国的一半,而工业产值不到全国的4%,特别是贫困山区和边远地区几乎没有什么工业,即使有工业的地方,结构也十分不合理,多半是采矿和原料粗加工。乡镇企业起步较晚,1991年西部地区乡镇企业产值不到全国的10%。西部地区人均国民生产总值、人均收入都远远落在后面。藏黔桂是全国倒数三位。

(二)财政靠国家补贴,粮食不能自给

西部地区地方财政普遍困难,除四川能自我维持外,其余均得靠国家补贴,自我发展能力微弱。除国家定补外,每年还通过各种渠道专项拨给大量资金。

西部地区人均占有耕地约0.1公顷,高于全国平均水平。但西北五省区和内蒙古、西藏等地,海拔高,气温低,无霜期短,作物生长期短,复种指数低,单位面积产量低。因而区内人均占有粮食,除新疆外,普遍低于全国平均水平。粮食普遍不能自给,靠国家从内地调粮。这不仅运距远,成本高,品种不对路,而且还增加了国家和群众的负担。

(三)文教卫生事业落后,科学技术力量薄弱

1949年以来,西部地区各方面都取得了很大成绩,但同东部地区相比,还非常落后。至今有些边远地区和贫困山区群众看不到报纸、影视,听不到广播,文化生活极其贫乏。教育事业比较落后,普遍存在着校舍设备差、师资质量差,学生入学率低、巩固率低、合格率,文盲多的“两差、三低、一多”现象。卫生条件差,缺医少药,地方病、传染病在蔓延。

一些贫困山区、牧区和边远地区,工作条件艰苦,党的知识分子政策没有很好落实,科技人员普遍不安心,老的留不住,新的不愿来,科技人员少,技术水平低下。由于科技人员缺乏,生产技术落后,生产工具简陋,耕作方式原始,毁林开荒、刀耕火种严重,粮食单产就很低,有的地方甚至“种一坡,收一锅”,“种一葫芦,打一瓢”。草场退化,牲畜品种差,饲养

方式落后,靠天养畜,疫病多,死亡率高,育肥慢。

(四)人口增长速度过快,素质又低

这是西部贫困山区、牧区和边远地区经济发展缓慢,群众生活困难的重要原因之一。

调查分析结果显示,贫困地区都是人口增长失控和半失控地区,人口增长速度明显偏高。1982年全国平均人口自然增长率为14.5‰,而西部地区不少地方却25.0‰左右。1985年全国平均人口自然增长率降到11.0‰左右,但西部地区仍在20.0‰以上。1988年是近几年人口出生最多的一年,全国平均人口自然增长率14.2‰,而西部地区超过此数。西部地区多孩率普遍较高,一般在20%以上,有的达50%,而东部沿海经济发达地区都在5%以下。人口增长过快,降低了人口消费水平和生活质量。贵州省统计结果显示,1949—1987年,全省人口从1416万增至3073万,年递增2.1%,比全国平均年递增水平高16.7%。全省如人口降低到全国平均增长水平,则38年内人口可少增276万人。由此全省人均工农业产值降低了705元,同时增加了9.5亿元的支出,约占全省国民消费总额的1/10,全省人均消费水平就降了34元。如按每人每年消费250公斤粮食计算,多增加的276万人口共需粮食69万余吨,这与贵州省每年调入的平价粮数量大体相等。现在贵州省人均占有耕地已经降到0.07公顷以下,若人口再不能得到有效控制,土地对人口的承载力将超过极限,这给贵州的经济将带来更大困难。

再则,西部地区人口素质低的问题较为突出。在一些贫困山区、牧区和边远地区,早婚、近亲结婚和换婚普遍,痴呆病人多。人口素质低,不仅给贫困户增加了脱贫难度,而且对国家也是一个沉重负担。

西部地区贫困面大。在国家专项贴息贷款和“三西”(甘肃的定西地区和河西走廊地区,宁夏的西海固地区)专项资金重点扶持的430个贫困县中,有265个在本区。近几年扶贫工作的成绩很大,全国农村人均纯收入200元以下的贫困人口,已由1984年的1.1亿减少到1991年的3500万。这绝大部分在西部地区。1991年全国农村人均纯收入720元,本区的省区除新疆略高外,其余均低于全国平均水平。

三、加强西部地区开发建设的政策措施

1991年开始,西部地区要在解决大多数群众温饱问题的基础上,转入以脱贫致富为主要目标的开发建设阶段。到20世纪末,要稳定解决温饱问题,让多数群众过上宽裕生活,初步改变贫穷落后的面貌。为实现这一目标,必须采取以上政策措施。

(一)对西部地区的开发建设应实行扶持政策,有重点地安排一批骨干项目

1949年以来,国家对区内的开发建设做了大量工作,取得了很大成绩。但同东部沿海地区相比,区内投资少,欠帐多,而大量自然资源尚未开发。开发西部地区丰富的自然资源,不仅有利于改变当地的贫困落后面貌,而且有利于国民经济持续、协调、稳定的发展。因此中央和地方有关部门在1991—2000年期间,要针对本区自然资源状况,采取扶持政策,有计划有重点地安排一批能够开发和利用当地自然资源、带动区域经济发展的骨干项目。现在国家重点扶持的范围,已经开始向经济较为落后但有发展潜力的西部地区扩展,

如对桂黔甘宁新、内蒙古等省区都安排了一批农业综合开发项目。其他部门和系统在条件相同或近似的情况下,也应优先考虑与安排西部地区的开发建设。

(二)加强横向经济联系,实行对外开放

为把西部地区的自然资源优势变成生产优势,进而变成商品优势,必须加强东西部的联系。没有东部的支援,西部的开发建设是很困难的;而西部发展了,反过来又可以支援东部的经济建设。这叫“东西互助”。东部应在资金、技术、人才、管理等方面,积极支援西部;西部的能源、矿藏开发后,要积极支持东部,以逐步缩小两者的差距。

要充分发挥大中城市支援周围落后地区的作用,实行对口扶持,为贫困地区包建新厂改造老厂、成套地培训技术骨干。设在贫困地区的国营厂矿,应扩散产品,积极帮助当地发展乡镇企业和地方工业。

(三)努力提高粮食自给率,积极开展多种经营

粮食是开发西部地区经济的基础,没有充足的粮食,群众吃不饱饭,经济是难以发展起来的。为什么有些地方毁林毁草、陡坡开荒制止不住?重要原因之一就是粮食问题没有解决。因此西部地区必须重视粮食生产,争取自给或大部分自给。从内地调进粮食是靠不住的,经济上也不合算。这表现在:1. 全国粮食状况不富裕;2. 运距远、运力紧张、运费太高;3. 粮食品种不对路;4. 粮食实行购销同价后,缺粮户买不起。

提高粮食自给率,应采取多种途径和措施,重点应放在经营好现有的基本农田上,把力量集中在水浇地、坪地、沟坝地、梯田等基础比较好的耕地上。凡有灌溉条件的地方,要管好用好现有的水利设施,充分挖掘水浇地的潜力,使其发挥更大增产效益;没有灌溉条件的地方,要推广以蓄水保墒为关键的旱作农业技术措施,努力提高粮食单产。总之,要汲取历史教训,绝不能再走乱垦滥伐、广种薄收、越垦越穷、越穷越垦的老路,而应走精耕细作、提高产量、稳产高产、少种多收的新路。山区要提倡幼林期的林粮间作,栽种“铁杆庄稼”,发展木本粮油。有条件的地方,要积极发展草食畜牧业,改善食物结构,节约粮食。要发挥坪地、坝地种粮优势,建立商品粮基地。宜农荒地多的地方,应有计划地进行农业综合开发,发展新的农产品基地。

要放手发动群众,利用西部地区自然资源丰富的有利条件,在发展多种经营上大作文章。积极发展乡镇企业、各种家庭副业和庭院经济。特别是要把发达地区劳动密集、收益相对较低的产业逐步移植到西部地区去。西部地区要抓紧组织剩余劳动力向第二三产业的转移。鼓励群众集资入股,联合兴办食品、饲料、茶叶、药材、蚕桑等加工业。积极发展采掘、运输、采集等多种经营。

(四)努力搞好智力开发,把科学技术作为开发建设的支柱

“治穷先治愚,开发靠科技”。西部地区的开发建设归根到底是人的智力开发。要采取有力措施,努力做好智力开发的基础工作。从长远看来,发展基础教育是提高西部地区劳动者素质的重要出路。目前提高劳动者素质的主要办法是:1. 要改变陈旧观念,肃清各种错误影响,大量使用本地人才;2. 要制定政策,采取措施,稳定现有的本地人才,广泛吸收外地人才,无论是本地的还是外地来的知识分子,一律按其在开发建设中所作出的贡献确定报酬和各种优惠待遇;3. 认真办好职业技术教育和成人教育,有计划地开展专业技术

培训,并据项目开发的需要,采取多种形式尽快使工人和农民掌握专门技术;4.有计划地轮训干部,提高各级干部对本区开发建设的领导水平。

西部地区的开发建设,必须依靠科学技术进步,要把发展以科技为支柱的商品经济置于突出的地位,认真组织力量,抓好科学技术成果的推广和应用。要总结提炼当地的先进经验,积极示范,大力推广。积极从外地引进最迫切需要、增产效果最显著的科技成果,提高生产水平,取得更大的经济效益。要采取多种形式,充分发挥科研单位、大专院校、学术群体和民主党派智力支边的作用,帮助制定和完善经济开发规划,进行咨询指导,参与各项经济技术决策,建立技术试验、示范基地。

(五)发展商品经济,强化社会化服务

目前西部地区解决群众温饱问题和地方财政困难问题,大都是从自给性的种养业和单纯卖原料起步的。但从长远来看,只扶持小农经济的自给性生产,只单纯卖原料,不把解决温饱问题和地方财政困难问题同发展商品经济结合起来,不改变单一畸型的产业结构,就不可能稳定地予以解决。发展商品经济,优化产业结构,就是要背靠资源,面向市场,改造传统产业,开发新兴产业,改变单纯卖原料,进行多层次的深加工,为群众提供就业机会,增加更多的收入。就一个区域来说,无论发展什么产业,都要因地制宜,发挥优势,相对集中,连片发展,逐步形成一定规模的商品生产基地;要以产品加工为龙头,系列开发,综合利用,生产自己的主导产品和有竞争力的拳头产品。

发展商品生产,必须搞活流通,强化服务,建立社会化服务体系,多方来办系列化综合服务实体。国营商贸部门和农村供销社,过去是以产品服务为重点,现在要结合经济体制改革,扩大服务领域,增加产前产中服务;农林、水利、畜牧、农机、科技等部门的农村服务组织,过去是以技术服务为重点,现在要增加产前产后服务,并允许他们逐步办成服务型的经济实体,实行低偿微利服务,发挥科技兴农的作用。再则要鼓励能工巧匠、专业户、联户兴办各种服务型经济组织,建立各种行业协会,互相交流经验和信息,促进生产的发展。

(六)继续增加扶贫资金投入,提高使用效益

为加快西部地区开发建设,彻底改变贫困落后面貌,国务院已作出决定:现有的各项扶贫资金和物资,在1991—2000年保持不变,并在1992年开始,还要相应增加。有条件的地方,要积极做好利用外资外援工作,地处边疆的省区,要充分利用当前有利的国际环境,抓住机遇,加快对外开放步伐。

各项扶贫资金、物资,要继续按照“统一规划、统筹安排、渠道不乱、性质不变、相对集中、配套使用、确保效益、各记其功”的原则使用。为适应西部地区开发建设的需要,应适当放宽中长期开发项目的用款期限。

为了提高资金的使用效益,应把竞争机制引入西部地区的开发建设。凡是适合承包开发的项目,都应公开招标。项目招标既要对内,也要对外,小型项目可以承包给当地有技术专长、有经营能力、敢于承担风险的能人去办;资金数额较大、技术和管理水平较高、当地没有能力开发的项目,以及经济效益不好的现有企业,要欢迎发达地区、大中城市、工商企业、科研单位、大专院校,以及社会上的工程技术人员到贫困地区承包式开发。承包项目的形式可以灵活多样,可以由承包单位和承包人独立经营,也可以联营,或采取其他形

式。

（七）加强林业建设和草原建设，改善生态环境

“林茂粮丰”、“草多畜肥”、“山青水秀”、“穷山恶水”、“山穷水尽”，这是我国劳动人民在长期的生产实践中对林草业与农业和水利相互关系的精辟概括。事实证明，有林有草才能保水，有水才能保粮，有草有水才能保畜，这是农林牧水四者在大农业中相互依存、相互促进的客观规律。农业是基础，水利是命脉，林草业是屏障。没有发达的林草业，就没有良好的生态环境，就没有发达的农牧业和效益良好的水利。抓林草业就是抓农业的基础建设，就是抓农业和水利的生态屏障。从这个意义上说，抓林草业就是抓农业、抓水利、抓粮食、抓畜牧，种树种草就是修水库、保护和改善生态环境。

在西部地区的农业综合开发、扶贫开发、山区开发等事业中，都要和种树种草、大力发展林草业结合起来，实行山水田林路综合治理，农林牧副渔全面发展，把经济效益、生态效益和社会效益密切结合起来。要因地制宜，积极发展农田防护林、防风固沙林、水土保持林、水源涵养林、用材林、经济林、薪炭林，大办绿色产业，既为农业开发提供生态屏障，又调整农村产业结构，增强农业发展后劲。要加快人工草场建设和天然草场改良，积极改善草原水利设施，建立牧草种籽繁育基地，并积极开展草原鼠、虫、病害的防治。同时也必须加强牲畜棚圈、配种站、兽医防疫站的建设。总之，在加强西部地区开发建设，改善生产条件时，要实行工程措施和生物措施相结合，大力种树种草，改善生态环境。

（八）端正指导思想，切实加强领导

在西部地区开发建设中，国家给予一定的扶持，是完全必要的。但要注意克服“等靠要”单纯依赖国家的思想，发扬自力更生、艰苦奋斗的创业精神，树立信心，振奋精神，启动内在动力，最大限度地动员广大干部群众，在国家必要的扶持下，充分利用丰富的自然资源和充裕的农村劳动力，进行开发性的生产建设，发展社会主义商品经济。在开发建设的指导方针上，要充分发挥本地自然资源优势，依靠科学技术，建立健全服务体系，发展区域性支柱产业，由单纯生产原料向加工工业延伸，从自给半自给经济逐步向商品经济过渡，把富民与富县结合起来，以彻底改变贫困落后面貌。

各级领导要把西部地区开发建设作为一项重要任务摆上日程，切实加强领导，抓紧抓好。要加强领导班子的建设，并保持相对的稳定。要选拔得力干部，健全和充实开发建设办事机构。对勇于开拓前进、政绩突出的干部，要支持、保护和表彰奖励。

对西部地区进行开发建设，首先要打开干部群众思想的大门。对干部群众要进行改革开放的思想教育，使之认清本区开发建设的重要战略意义，这是区内群众脱贫致富的必由之路，以增强开发建设的紧迫感、使命感和自觉性。要有计划地组织西部地区的干部到东部经济发达地区挂职学习，开阔视野，增长知识，掌握领导商品生产的本领。

西部地区开发建设是一项系统工程，各有关部门应加强整体观念，互相配合，互相支持，有领导、有计划、有步骤、有组织地把其搞好。

各级领导干部，要转变作风，深入实际，调查研究，尊重自然规律和经济规律，因地制宜地帮助当地制定开发总体规划和分期实施计划，明确主攻方向和奋斗目标，找到突破口，做到长计划、短安排。帮助群众树立自力更生、艰苦创业、治穷致富的精神，充分发挥

能人带头致富的作用,提倡先富帮后富,富户带穷户,走共同富裕的道路。

要认真抓好计划生育,提倡晚婚、优生、优育,严格控制人口盲目增长,提高人口素质。西部地区地广人稀,少数民族多,在计划生育上应同内地有所区别,给以适当照顾,但也不能放任自流,盲目生育。

要积极改善医药卫生条件,注意加强对严重危害人民健康的地方病、流行病、传染病的防治。国家医药卫生部门、医科院校、大中城市和部队医院应积极帮助西部地区培训医务人员和为群众防治疾病。

DEVELOPMENT AND CONSTRUCTION IN WESTERN CHINA

Ai Yunhang

(Research Department of Policy, the Central Committee of the Communist Party of China)

Abstract

Western China is located at the west of Inner Mongolia—Shannxi—Sichuan—Guizhou—Guangxi, including 11 Provinces or Autonomous Prefectures. In this region, the land area is about 7 Mkm² and population is 340M. It has abundant natural resources and great developed potentials.

To use local natural resources to develop the commodity economy is the main developing way.

To strengthen the development and construction in western China and quicken its steps for leaving impoverishment and coming into prosperity are honour and arduous tasks. This will be a need for the socialist modernized construction in China, as well as the desire of the people in this region.

Therefore, a series of measures should be carried out; 1. to strengthen the organization and guiding in development and construction; 2. to take the supporting policy and arrange some core projects; 3. to carry out the horizontal economic concentions and opining policy to foreign countries; 4. to rise the degree of self-sufficiency in grain and develop a deversified economy; 5. to rely on science and technology as well as to pay attention to intelligence development; 6. to set up good industrial structure; 7. increase the funds to support to develop production in poor areas.

Key words Western China, development, construction, natural resource, commodity economy