

鄂尔多斯

模式研究

额尔敦扎布 沈斌华 著
韩广臻 高海胜



内蒙古大学出版社

序

西部大开发是 21 世纪中国的大战略、大思路。西部不仅仅是地域概念,同时又是经济概念和综合文化概念。相对于东部而言,西部经济欠发达或不发达,是东部经济发展的出力区、资源输出区,因而是经济概念。如果说东部地区是单一文化区域的话,那么,西部是多民族多元文化区域,民族自治区、自治州、自治县集中于西部,因而又是综合文化概念。西部地缘、经济、文化特征决定,需要创造市场经济发展的具有自身特色的模式。鄂尔多斯人创造了这样一种模式。它的形成和日臻成熟,对西部地区市场化改革的纵深发展,具有现实意义。

一

最早使用模式这一术语的是德国哲学家康德,原意是指理性对感性的思想构建。康德认为,人类开始思想活动以后,就在探讨模式。因而,他把模式视为一个独立的哲学范畴,看作是主体主动的创造,而不是被动的接受,这就突出了主体的主观能动作用,揭示思造功能。在康德看来,经验的自然法则永远是以个别知觉为前提的,它不具有普遍性、必然性,只有纯粹先天的自然法则,才是普遍的、必然的

自然联结的条件。没有这种普遍的、必然的联结,我们决不可能认识感性世界的任何对象。模式建筑在一个经验里的必然联结之上,来自非经验的创造性思维的综合活动。因而,模式是理性即知性放到感性对象中的图型。它是形就感性的,而不是来自感性的,是主体活动的产物,而不是客体给予主体、主体被动接受的产物。这样,主体在认识中的作用,被明确地突显出来。

模式的本质是创新。中国思想家以“天”,即以人之外的客体对象,作为自己的思想对象。尽管它在直接的表征、外在的形象显现为实证的,但毕竟是一种现象,与直观的阴阳五行学说一样,是依靠猜测、杜撰作出的。但它既有认知意义,又具有道德规范,还具有情感的协调,也是思想规则和物质运行的不二法则。违反了它,理论上不成立,道德上受谴责,情感上不予容忍。从而,人们的行为模式,不是面对客体事物,不是出自个人的自身选择,而是冥冥中的至高无上的模式:天或天的运行规律。于是,主体失去存在的价值,失去自我的独立。因此,研究模式,必然与传统思维方式发生矛盾冲突,需要进行创新。

市场化改革是一场自觉的革命,而且是对数千年来自然经济、几十年的计划经济的一场巨大、深刻的历史性变革。它所震动的不是局部、个别,而是整体、一般,因为产业化、城镇化、工业化,它所着眼的是分散决策者主动性、自我负责性,特别要求发挥生产经营者的创新功能。因此,冲破传统思维模式的藩篱,突出利益主体的作用,充分认识新模式在生产实践中的意义和作用,是西部综合治理和再度开发中的当务之急。

西部开发就是主体按照自己制定的模式进行的一场活动,一种创造,一种革新,一种前无古人的突变性的自觉。既没有原有的规定,又没有现成的设计,而是主体对客体的一种构建,一种改变,一种创新。鄂尔多斯创造的模式,既是对西部边远地区原有发展模式的创新,又是沿海地区已有模式的超越,至少不是对东部种种模式的模仿。

鄂尔多斯处于蒙晋陕三角内蒙古一侧，东部丘陵山区，西部波状高原区，中部沙漠区，北部平原区。年蒸发量为降雨量的十倍以上，山沙两地区占总面积的 80% 以上，其中堪称世界水土流失之盛的砒砂岩裸露区占总面积的 1/4，被专家称为地球癌症。这里是西部生态脆弱区的一个缩影。“八五”、“九五”期间四个旗区列入水土保持世行贷款项目实施范围，5 个旗列入生态建设重点项目实施范围，3 个旗区列入退耕还草实施范围，市辖 8 个旗区整体列入国家生态建设重点县。图发展，谋富裕，前提是求生存。为改善恶劣的生态环境，在 90 年代投入生态建设资金近 7 亿元，把生态建设视作为最大的基础设施建设和立市之本。森林覆盖率、植被覆盖率大大提高了，使得农牧民收入明显提高，储蓄率、投资率不断增强，为农牧业生产以及工业生产的发展，打下良好的基础。

西部在过去数千年的开发中，绿洲开发过度，草原开发过度，矿产开发过度，今后需要开发的或许只剩下沙漠。鄂尔多斯市在立沙为业方面进行了有益的探索，并取得了良好的生态效益和经济效益。就此而言，有其普遍意义。因为，西部开发的根本任务，是生态建设，离开生态改善就谈不上生活提高和生产发展。生态为先，三生统一，是鄂尔多斯发展的前提。

鄂尔多斯的自然禀赋是制约其经济发展的重要因素。地理位置是影响区域经济发展的重要因素，特别是在工业化初期更是这样。气候干旱，十年九旱，荒漠连片，高原寒冷，没有水运，雨水奇缺，离港遥远等是其地缘劣势。恶劣的地缘禀赋，迫使鄂尔多斯人立足本地地下资源富集这一优势，使该地区成为内蒙古经济发展一个重要增长极。到 20 世纪末，人均生产总值、国内生产总值增长率、第二、三产业增

长率、工农业增加值增长率、工业企业综合经济效益指数、工业产品销售率、财政收入增长率以及农牧民及城镇居民可支配收入增长率等主要经济指标均属自治区前列。特别是“九五”以来，GDP 年均增长 20% 以上，财政收入年均增长 35% 以上，经济发展步入了快车道。

发展经济学指出，经济的发展与经济结构密切相关。不断调整经济结构，是鄂尔多斯发展的重要因素。从生产结构来看，鄂尔多斯第二、三产业对 GDP 的贡献率超过 80%，其中工业是最重要的部门，服务业也有了长足的发展。工业中的重工业和轻工业之比，也是生产结构的重要内容。“七五”以后轻工业比重虽然有所下降，但到目前又接近 50%。这在以重型结构为特征的西部地区来说，是个很突出的成就。因为，轻工业的收益率比重工业收益率平均高出 5%（全国），有的行业甚至高出 30%—170%（饮料、烟草等）。就业结构是衡量经济结构合理与否的一个指标。农民在劳动人口上的比重绝大部分西部省区高于 60%。鄂尔多斯第一产业从业人员自“九五”开始波动式减少。需要说明的是，农村劳动力和农业劳动力（第一产业）是两个不同的概念。农村劳动中的相当一部分人不是农业劳动者，他们从事工业、建筑业、运输业和其他各种服务业。农牧业产业化、农村城镇化，在鄂尔多斯已初见端倪。所有制结构，可以用两个指标来衡量国有和非国有的相对大小。一个是工业固定资产总价值的份额，另一个是工业总产值的份额。从第一个指标来看，国有经济投资从“七五”开始逐年有所下降，到“九五”后期仍占到 70%。从第二指标来看，从“七五”时期的 60% 下降到“九五”末期的 15% 左右。无论用哪一个指标，所有制结构的区域模式都有一个基本的趋势：区域经济的发展，所有制结构越多元其发展程度越高。这一发现使人们相信非国有经济是获得高增长的良方。毫无疑问，非国有经济的增长比国有经济快，否则，它在整个经济中所占的份额就不可能扩大。所以从逻辑上来说，非国有经济相对较大的区域比那些国有工业份额高的区域，发展得更快。需要强调指出的是，鄂尔多斯非国有经济比重的提高，是对原有国有

经济进行非国有化改造,主要是股份制、混合所有制改造的结果。这种改革,可以给人们以这样的启示:西部大开发,需要以国有经济为主导,以民营经济为主体。民营经济与非国有经济的范围大体相同。但民营经济更宽一点。因为,民营除包括个体、私营、民营科技企业、乡镇企业、股份合作制企业外,还包括国家不控股的股份制企业、外资企业,以及国有民营企业。民营是相对于国营说的,凡不是国有国营的,就是民营。非国有是相对于国有说的。西部开发之所以必须以国有经济为主导,是因为,首先,国家与社会的性质决定了重大事情必须由国家来办。国家办,实际上是国家代表全体人民来办。其次,重大开发项目,基础性建设,开始时只能主要由国家来办,由国家出面,制定方案,加以规划,组织社会力量来办,才能办得起来。国有经济为主导,其实质是由国家财政来办企事业,起引导、带动、组织作用。再次,以国有经济为主导才能防止和避免西部开发中的自发性和盲目性。这是由国外开发实践所证明了的经验教训。西部开发中民营经济处主体地位。因为,光有国家投资远远不够,还需要主要依靠民间投入;发展地方经济,增强地方实力,增加地方财政,需要民营经济的发展;发展民营经济才能加速经济体制改革,促进思想观念的转变,构筑大开发的有效运转机制;民营,特别是其中的私营经济和民营科技企业,是现阶段最有发展活力的经济;它还是吸纳农村剩余劳动力、城镇下岗职工的主要渠道,又是农村城镇化、城市化的主要依托和支撑点。

在20世纪90年代,国家对鄂尔多斯地区投入近三百亿元的资金。这对区域经济的发展起到重要的推动作用。但仍然没有改变“四多四少”的现象:1. 投资增长多,占全国份额少;2. 国家投资多,民间投资少;3. 基础设施投入多,生产领域投入少;4. 外商考察关注多,实际投入少。国家投资效应还有一个对民营经济的“挤出效应”。鄂尔多斯人把大量国有经济加以改革,大力实行民营化。这种改革是核心制度的改革,与沿海地区的改革有很大的不同。沿海地区改革的本质

是增量改革、制度外突破,改革获得成功的主要原因不是因为国有企业内部发生根本性的变化,而是因为非国有经济在国有经济制度外广泛而迅速的发展。由于非国有经济与市场机制存在着天然的一致性,它们自主经营、自负盈亏、以市场为导向、以竞争为动力,不存在政企不分的弊端。因此,非国有经济的发展对市场化进程具有非常直接的根本性的作用。同时,非国有经济的大力发展,还可以对市场竞争的形成产生积极影响,而市场竞争的形成又会对国有企业改革产生积极推动作用,迫使它们逐步走向市场。民营经济的发展,使国有经济比重大幅度降低,这在一定程度上具有必然性,是经济转型的必然产物,符合生产力发展的根本要求。

制度外突破或改革的典型模式首推温州模式。温州经济民办、民营、民有、民享。它是自发的,又是稳定的可持续发展的经济秩序。在自发秩序下,出现先行者实践样板,产生诱导作用,通过互相博弈,不断扩展完善,形成新的体制、新的制度。先是个体经济的广泛发展,而后把个体经济组合成多种形式的联合体,有股份制、合作制、合资经营。联合体的出现,一方面体现生产力发展引起生产关系的社会化,也是为了体现节约,使交易费用内部化。企业以中小企业为主力。从产权归属关系来看分别属于乡镇所有、个体所有、合伙及个人所有,是混合型所有制。产业革命阶段,企业大的是好的,知识经济时期,应当说小的也是好的。小企业把商品生产和经济决策统一于一身,有利于萌发创新意识;而创新机制接近生产单位,有利于提高技术更新速度,争取市场先机。为数众多的中小企业,可以吸收分散于社会的人才与资本,每个企业又是一个小学校,可能培养大批的企业家。这既能体现经济增长,又能实现充分就业。

如果说温州模式的起点是私营经济的话,那么,鄂尔多斯模式的起点是国有经济。温州模式是家庭经营、个体经营逐渐向合伙经营转变,而鄂尔多斯模式是国家所有,政府经营向民间经营转变。前者以中小企业为主,后者以大企业、企业集团为龙头。温州模式是自发行

成的模式，而鄂尔多斯模式是政府主导下形成的模式。政府有意识地、诱导式地、有时甚至是强制性地改革国有经济成分，除保留部分国有国营企业外，将大部分国有企业改造为股份制企业、民营企业。这种模式，对于国有经济占较大比重的西部地区来说，有一定的普遍借鉴意义。

制度变迁分为两种：自上而下的强制性变迁和自下而上的诱致性变迁。温州模式属于后者。个人、企业和其他基层单位为了实现自身利益而在制度创新中发挥了空前的主动性和创造性。自发的诱致性变迁减少了自上而下的整体性改革由于信息不对称而导致的风险过大的危险，充分调动了劳动者和基层单位的首创精神。这对新的模式的形成起了关键的作用。与此不同，鄂尔多斯模式是自上而下的强制性制度变迁。党和政府的政策和法令主导改革的方面和路径，政府的宏观调控在经济和社会发展中起着决定性的作用。鄂尔多斯经济社会发展的过程证明，虽然社会经济是复杂的系统，但不是不可以干预的；社会主义市场经济，应当是现代市场经济，是一种有组织、有调节的市场经济，如果没有政府的强制性的推动和自上而下的协调和组织，可调控的市场经济的形成是不可能的。对于经济欠发达的西部地区来说，政府的主导作用更是不可低估的。从农村牧区到城市，从非国有经济到国有经济，从增量到存量，最后实现区域经济体制整体转换，都离不开政府的主导。

三

制度是经济发展的关键因素。政府是制度的主要供给者。鄂尔多斯经济发展的有形制度和无形制度的创新都离不开政府。政府是经济增长的关键，同时又可能是经济衰退的根源。在经济欠发达地区，情况更是这样。一个软弱无能的政府无法打开现代化的大门。正

如诺贝尔经济学奖得主缪尔达尔所指出的那样：尽管程度有所不同，所有不发达国家和地区都属于软政权，没有更多的社会纪律，发展将遇到最大的困难，在任何情况下都会拖延。因此，所有不发达国家和地区都必须努力加强和硬化其政权，使它们的法律更有效力，使它们的制度更有效率，特别是更少腐败，否则社会的现代化没有希望。^①发展经济学家刘易斯也说：“政府的失败既可能是由于它们做得太少，也可能是由于它们做得太多。”^②这就是说，一方面强化政府职能，另一方面界定政府干预范围。鄂尔多斯政府在这两个方面取得了成就，为区域经济的持续、稳定、超常规发展起到了主导作用：一是提供公共服务。主要从事道路、基础设施、公共文教等方面的建设和投资，保障社会治安，营造安全和谐的社会环境，结束了没有铁路、高速公路、高等级公路的历史；二是维护市场秩序。有关司法机构以法律为准绳，及时发现和纠正不正当经济行为，对滥采滥伐、滥垦过牧、污染环境、破坏资源、偷税漏税、侵占公物等，给予当事人警告、罚款、行政处分，乃至提起诉讼；三是直接参与某些经济活动。直接投资于基础设施、原材料、能源、交通等产业，消除制约经济发展的因素，促进产业结构合理化；四是制度创新。改革不适应生产力发展的生产关系、交换关系和分配关系，及时提出创业计划，确定实现计划的战略重点、步骤、具体目标和措施。同时，创新无形制度，创立新的文化理念、意识形态、创业精神；五是合理利用资源。价格制度不能纠正由生产和消费产生的外部性问题，需要政府来干预。通过制定地方条例、政策以及行政措施来治理生态，保护环境，育林固沙，合理利用耕地和草地，严格禁止对自然资源的掠夺性开采。

^① 缪尔达尔：《世界贫困的挑战——世界反贫困大纲》第7页，北京经济学院出版社，1991。

^② 刘易斯：《经济增长理论》，第176页，上海三联书店，1990。

四

以中国统一市场经济一般性为背景,考察西部区域市场特殊性为前提下,我们研究鄂尔多斯模式即地方市场经济发展的模式,目的只有一个,那就是如何实现地方经济的工业化。钱纳里正确地指出:“从历史上看,工业化一直是发展的中心内容”。^①工业化是欠发达地区走向现代化的不可逾越的阶段。

新剑桥学派的旗手琼·罗宾逊认为:“不发达的意思是大部分居民必须从事粮食生产,其余的人要靠耕者的产量超过其家属必须吃的口粮的剩余部分维持生活。于是整个社会发展取决于农业中的每人产量水平。”“要摆脱这种状态,必须实行工业化,因为工业化意味着将动力用于生产和交通,作为人力和畜力的补充。”^②“工业化包括农业及工业两个方面生产的机械化和现代化”。^③鄂尔多斯70%的人口居住在传统的农村牧区。在多数居民从事第一产业情况下如何实现工业化?鄂尔多斯人选择了适合他们地方特点的正确道路即模式。这就是,政府适度干预为主导,国有企业改革为起点,组建企业集团为龙头,推动区域经济工业化。对国有企业比重大的西部地区而言,它有一定的普遍意义。因为,这种模式是从核心制度的改革开始的,而改革本身又是自上而下的强制性为基本特征的。这与沿海地区的自下而上的诱致性改革形成鲜明的对照。

模式,特别是在某一特定时期形成的有效的模式,经成熟,往往趋于固定化,成为一种创造性活动的羁绊。年积月累,几经沉淀,就变

① 钱纳里等:《工业化和经济增长的比较研究》,第1页,上海三联书店,1989。

② 罗宾逊:《现代经济导论》,第409页,商务印书馆,1982。

③ 张培刚:《农业与工业化》(上),第236页,华中工学院出版社,1984。

成束缚行为的范式。只采用已有的模式,作为自己行动的规则,不会有新的模式的创造。不少地方决策者去外地取经,模仿他人作法,成效甚微,甚至以失败告终。究其原因,不外乎不懂得模式的功能和作用。模式的价值在于突破原有模式,重新构筑自己的模式。它的使用,必须是独立的,而不是听凭任何外在力量和外在思想。鄂尔多斯经济发展之所以成为西部开发中的一种模式,其价值就在这里。

“对我们最有用而知之最少的关于人类自身的知识”(卢梭),包括制度创新,重塑模式,仍是今后的课题。

额尔敦扎布 2002年1月27日
于呼和浩特

目 录

序	(1)
神奇的鄂尔多斯	(1)
一、古老神奇的鄂尔多斯	(1)
二、迈向现代化的鄂尔多斯	(4)
鄂尔多斯的崛起	(8)
一、贫穷落后的鄂尔多斯	(8)
二、起点低、发展慢	(9)
三、新经济的曙光	(11)
四、新经济发展模式形成的条件	(18)
地方政府在经济发展中的作用	(22)
一、现代政府主导型市场经济模式的主要特征	(22)
二、思路决定出路,制定符合市情的发展战略	(24)
(一)率先实施集团化发展战略	(24)

(二)积极构建和推进“四个层面”企业的发展	(25)
(三)大力发展非公有制经济——让民营经济唱主角坐正席	(27)
(四)发展区域经济,实施市旗经济一体化	(29)
(五)积极争取国家重点建设项目	(30)
三、转变政府职能,宏观调控与微观服务并重	(33)
发展特色工业,建设工业梯队	(37)
一、丰富的自然资源为地区工业发展	
奠定了坚实的物质基础	(37)
二、国家重点开发建设项目对	
地区工业化的拉动	(41)
三、重塑重构企业体制和产业体系	(43)
四、精心培育企业家队伍,发展壮大企业集团	(48)
五、科技兴市,发展科技先导型企业	(49)
六、大胆引进、改造嫁接传统产业	(52)
七、以工业园区为载体,做强做大工业经济	(53)
八、工业板块与工业梯队建设	(55)
国土治理与生态建设	(61)
一、国土利用与生态环境现状	(62)
(一)草原建设	(65)

(二)治沙造林	(67)
(三)水土保持	(69)
二、今后国土治理和生态建设总体思路	(71)
发展区域特色农牧业经济	(75)
一、农牧业经济面临的形势和任务	(75)
二、区域特色农牧业经济发展思路	(77)
三、突出抓好区域特色农牧业发展中的重点	(80)
四、必须特别重视的几个问题	(89)
(一)调整结构问题	(89)
(二)科技支撑问题	(92)
(三)政策扶持问题	(93)
(四)思想观念问题	(93)
五、对策和建议	(95)
经济发展的文化渊源	(97)
一、鄂尔多斯文化的产生与演变	(98)
二、解放思想天地宽	(102)
三、鄂尔多斯形象工程	(109)
(一)“鄂尔多斯形象工程”的提出	(110)
(二)“鄂尔多斯形象工程”的主要任务	(110)
(三)“鄂尔多斯形象工程”的实施	(112)

四、经济是根,文化是魂	(121)
鄂尔多斯的新跨越	(126)
一、鄂尔多斯的二次创业	(126)
二、西部大开发中的机遇和挑战	(131)
三、鄂尔多斯“十五”计划	(140)
四、鄂尔多斯模式的完善和发展	(151)
(一)鄂尔多斯模式的完善	(151)
(二)鄂尔多斯模式的发展	(152)
附录	(154)
论“鄂尔多斯模式”	(154)
为西部大开发创造良好的人口环境	
——鄂尔多斯实现和稳定低生育水平调查报告	(163)
后记	(173)

神奇的鄂尔多斯

鄂尔多斯市原为伊克昭盟。2001年2月26日,国务院批准撤盟建市(地级)。鄂尔多斯市位于内蒙古自治区西南部,西、北、东三面为黄河环绕,与包头市、呼和浩特市隔河相望,构成内蒙古中部区域经济“金三角”。在地域上称之为鄂尔多斯高原。南邻古长城与晋、陕、宁三省区毗邻,具有对外开放的地缘优势。东西长约430公里,南北宽约360公里,总面积8.7万平方公里,总人口139.5万,是以蒙古族为主体,汉族占多数的地级建制市。

一、古老神奇的鄂尔多斯

鄂尔多斯高原是地球上最原始的古陆之一,在亿代沧桑的地质年代,它经历了重大而复杂的地质构造运动和海陆变迁,形成了复杂多变的地形地貌。东南部为山峦起伏的波状黄土丘陵切割地带,沟壑纵横,西部是广阔的荒漠半荒漠草原,北部是富庶的黄河冲积平原。境内大小河流分别从不同方向汇入黄河。西南部有浩瀚的毛乌素沙地,北部的库布其沙漠横贯东西,经过亿万年的地质运动和数万年的

人类社会的沧桑变迁，这里积淀下丰富的自然资源和文化遗产。

鄂尔多斯的历史，是一部悠久灿烂的人类文明史。鄂尔多斯是我国北方民族长期生息繁衍的地方，又是游牧文化与农耕文化相互融汇、长期交织的要地。

约3.5万年前，河套人在鄂尔多斯南部的萨拉乌素河流域创造了远古文化。此后，居住在鄂尔多斯南部的古人类陆续创造了具有鲜明地域特点的仰韶文化、龙山文化，特别是公元前1600—1100年，闻名中外的“鄂尔多斯青铜文化”充分表现了我国北方游牧民族的文化特征。一代天骄成吉思汗于公元1206年建蒙古帝国，进而踏上统一中原的征程，他曾四次亲征西夏，驻蹕鄂尔多斯。至元明清三代，鄂尔多斯为漠南蒙古文化发展的重要地区。鄂尔多斯古代文明，使我们领略到一幅汹涌澎湃、气壮山河的中国北方游牧民族文化的生动画卷。

这里是“河套文化”的发祥地之一，是蒙古族风俗礼仪保存最完整的地区，是《蒙古黄金史》等史学巨著的诞生地，这里回荡着成吉思汗西征大军金戈铁马的历史遗响，爆发过被称为“鄂尔多斯风暴”的“独贵龙”运动，经历了新民主主义革命血与火的洗礼，是中国共产党开展活动最早的地区之一，其特殊的发展历程赋予鄂尔多斯文化以深厚的底蕴和独特的内涵。

鄂尔多斯，蒙古语，意为“许多宫殿”。

明朝成化年间，蒙古族鄂尔多斯部落驻牧于此，称为鄂尔多斯。

清顺治六年，鄂尔多斯部被划分为鄂尔多斯左翼前（准格尔旗）、中（郡王旗）、后（达拉特旗）、鄂尔多斯右翼前（乌审旗）、中（鄂托克旗）、后（杭锦旗）6旗，乾隆元年增设鄂尔多斯右翼前末旗，7旗共为伊克昭盟。光绪三十三年在郡王旗东部垦区设东胜厅。1938年，中国共产党在伊盟桃力民建立了中共伊盟工委（伊盟盟委前身）。1949年，全盟解放，伊盟自治政务委员会宣告成立。2001年2月26日，国务院批准撤销伊克昭盟，设立地级鄂尔多斯市，市辖达拉特旗、准格尔旗、伊金霍洛旗、乌审旗、杭锦旗、鄂托克旗、鄂托克前旗、东胜区七旗一区，市府在东胜区。