

西部开发与十堰发展

——全市“西部开发与十堰发展”理论研讨会论文集



中共十堰市委宣传部
十堰市社会科学联合会 编印
十堰市科学技术协会

西部开发与十堰发展

——全市“西部开发与十堰发展”理论研讨会论文集

主编：柳长毅

中共十堰市委宣传部
十堰市社会科学联合会 编印
十堰市科学技术协会

主 编:柳长毅

副主编:孙 兰 刘茂启 朱德勤

刘胡玉 梁彦彬 胡道元

目 录

移民西进 以人为本 开发西部

——美国西部开发历史经验对我们的启示之一

..... 柳长毅(1)

抓住西部大开发机遇 促进十堰经济大发展 刘定洪(10)

为西部大开发营造良好的科普氛围 朱德勤(16)

国家开发大西部 十堰迎来新机遇 严炳洲 刘务民(23)

关于十堰实施西部大开发战略的辩证思考

..... 刘茂启 李应生(26)

寻找切入点 创建西部生态示范园

——白桑关镇面对西部大开发的自我定位 杨国强(34)

西部大开发与金融支撑 李转运(41)

实施大联合 构筑经济圈

——郧西经济在西部大开发中的发展契机与思考

..... 彭承志(50)

抢抓西部大开发机遇,宣传思想工作要做排头兵 袁劲松(57)

适应与准备

——浅谈面向西部大开发的十堰教育 严永金(63)

抢抓西部开发机遇 加快我市融资体制改革 陈富坤(68)

苦练内功壮实力 抢抓西进主动权	蒋显福(76)
借西部开发东风 强中心城区功能	
——对茅箭区在提升十堰城市功能、策应西部开	
发中定位问题的思考	糜克洪(83)
抓机遇 强职能 推动十堰财政经济实现腾飞	罗 勤(89)
依托资源优势大力发展精细化工的调查与思考	
.....	王新理 姜连明(95)
战略支点上发展非公有制经济的新视域	曾 勤(103)
浅谈生态林业建设可持续发展战略	袁学刚 姚春学(111)
加快科技人才队伍建设步伐 为实施“东引西进”战略	
提供人才支撑	陈 旭 王 平(119)
张湾区融入西部大开发战略的几个问题	
.....	张湾区委办公室“西部大开发战略”课题组(125)
车城新世纪的商机	
——对参与西部大开发的几点思考	张苏定(131)
抓住大机遇 实现大发展	周有顺(137)
浅析东西结合部参与西部大开发的切入点选择问题	
.....	王贤文(142)
“犹他奇迹”对突破性发展十堰高新技术产业战略的启示	
.....	李 跃 杨启斌(151)
张湾区在西部大开发战略支点中的作用	
.....	张国卿(159)
做好水土大文章 促进西部大开发	

.....	十堰市水利学会(165)
西部大开发——强国富民的伟大战略	
.....	边 疆(171)
依法审计监督 服务西部开发	翁仙王 李 坚(183)
加速医院改革发展 共建西部战略支点	余 锋(193)
抢抓机遇拓展空间 实现企业持续发展	孙建文(197)
把握前提 突出主题 用战略性调整应对时代新课题	
——西部大开发与十堰农业农村经济发展之我见	
.....	沈康荣 涂扬晟 隋丽云(204)
抓住重点 发挥优势 积极参与西部大开发	
——十堰林业的探索与思考	
.....	姜胜启 朱德靓 唐志宏(216)
支持十堰参与西部大开发的金融对策	周国良 涂深洪(223)
抓住西部开发机遇 促进水电资源开发 完善十堰电力网络	
.....	邵飞峰 高 翔(228)
利用区域优势 建立汉江中上游流域商品流通体系	
.....	刘克环(239)
提高劳动者素质 为十堰再创辉煌储备人力资源	
.....	冯秀合(245)
十堰车城承东启西挑重担 太和医院医教研防舞龙头	
——对参与西部大开发的几点思考	
.....	王伦长 沈竹均(254)
东引西进 分层次竞争	

——房县在西部开发中抢抓机遇发展自己的思考	
.....	盖卫星(259)
西部大开发 我们做什么	李相山(270)
建设生态农业县 促进西部大开发	陶定礼(274)
发挥八大优势 加大八个力度 构筑八大体系	
——关于抓住西部大开发的机遇、加速建设十堰战	
略支点的思考	李大尊 何世忠(283)
西部大开发要重视调动私人投资的积极性	刘仁辅(295)
发挥优势 突出特色 在西部大开发中有所作为	
.....	张维国(301)
借西部开发强势 建好十堰东大门	曹明伟(305)
建立多元化投融资机制 促进区域经济稳健发展	
.....	贺兴国(312)
关于十堰在西部开发中的定位的思考	向长志(320)
开发本地优势资源 培植新的支柱产业	
——堵河流域水电资源开发设想及建议	苗 盛(323)
发展远程教育为西部大开发提供智力支持	
.....	张文洲 丁亚琳(331)
建立生态林业体系 发展森林旅游业	
——探讨我市林业建设与发展	汪柏青 全 龙(341)
突破性发展高新技术产业 强化十堰在西部大开发中的	
战略支点作用	朱洪根 付祖斌(347)
抓住西部大开发的机遇 培植十堰教育产业	黄宏伟(353)

构建西部开发战略支点要特别重视党的思想建设	全 杰(358)
寻求西部大开发的内在能源	王荣彪(365)
充分发挥审计监督职能作用 为西部大开发建设保驾护航	马泽民 祁国凯(374)
努力把十堰建成吸引人才的“磁场”	王重庆(379)
浅析公务员在开发西部发展十堰中的五种意识	陈 健(382)
为西部大开发服务 审计工作要努力实现三个转变	张利山(387)

移民西进 以人为本 开发西部

——美国西部开发历史经验对我们的启示之一

柳长毅

一、十八世纪末期至十九世纪中期，美国移民的“西进运动”对美国西部开发乃至国家的发展起到了十分重要的作用

美国在独立战争后不久，就开始了大规模的向西扩张领土，他们通过廉价购买、战争掠夺等手段，兼并了英、西、法在北美的殖民地和原属墨西哥的大片领土，使美国领土面积在建国以后几十年里迅速扩张了七倍多。

领土的扩张和开发利用，对美国经济的迅速发展起到了十分重要的作用。历史学家公认的观点是“美国历史发展的显著特点之一是对外扩张领土与国内经济发展紧密相联。美国不断从东向西的扩张过程也是其边疆不断向西移动，大批移民在新的领土上进行经济开发和建立新州的过程。”^①“美国获得幅员广大的新领土和广大移民到西部发展，是内战前美国经济生活的两个重要因素”。^②

美国建国之初，除原 13 个州之外，还获得了阿巴拉契亚山至密西西比河东岸的大片公有土地，以后又通过多种手段使其西部边界不断西移一直到太平洋沿岸。怎样处置和利用这些超过原面积七倍多的公有土地，成为美国经济发展的首要问题。当时，美国人已经认识到“大多数国家的人口增长时期恰巧是人均产量增加的时期。”^③“人口增长是机会扩大的前奏”^④。因此，他

们把鼓励移民西进作为开发利用西部土地的主要对策。为了鼓励移民西进，1785年，美国国会通过了《土地法令》，规定西部土地按单元出售，每单元640英亩，每英亩一美元。1789年，国会又通过了《西北法令》，规定每当某一地区的人口增长到6万男性公民时，这个地区就可成为一个州加入合众国。这两个法令有力地推动了向西部的移民运动。如从1790年末到1820年，仅仅三十年间，本来人烟稀少的阿巴拉契亚山以西地区，人口就增加了200多万人^⑤。以后较长历史时期内，由于对土地政策的不断修改，政府以民主的方式分配土地，在一定程度上满足了广大移民获得廉价土地的要求，因此，形成了长达几十年的向西移民开发西部的“西进运动”。有资料显示，仅1861年——1910年间，大约有2300万移民进入美国境内，而且大多数奔向了西部^⑥。在西部开发的几十年里，通过移民们艰苦劳动，将西部的大片荒原改造成为举世闻名的“小麦王国”、“棉花王国”、“畜牧王国”。由于农业的发展，又为工业的发展提供了良好的基础和工业品市场，所以美国经济学家杰拉尔德·冈德森认为“人口的增长和生产率的生长，在经济改造过程中发挥了重要作用”^⑦。

从以上对美国西部开发的历史回顾中，我们可以得出一个基本结论，那就是美国之所以能够成为资本主义国家中的后起之秀，其西部开发起到了十分重要的作用，而在西部开发中，起先导和主要作用的是将人力资源向西部配置。

二、我国进行西部开发，应当按照“以人为本”的指导思想，首先实施移民西进工程

我国西部大开发的帷幕拉开以后，从中央到地方都提出了开发规划和具体措施，例如，加强基础设施建设、搞好生态保护、调整产业结构、改善投资环境、发展科技和教育等等，这些无疑都是十分重要而且是可行的，但是笔者认为，这些对策在研究过

程中，只是侧重要政府职能的发挥、货币及物资的投入，缺乏对人力资源投入的研究。

按照政治经济学的基本理论观点，在生产力的三要素中，人是最革命最活跃的因素。各个领域、各个层面的建设与发展，都需要人去付出脑力或体力劳动。因此，毛泽东同志曾经说过“世间一切事物中，人是第一个最宝贵的”。有了人，才能够为基础设施建设提供劳动大军；有了人，才会有工业、农业、林业、商业等经济建设所需要的不同层次的劳动者；有了人，才会有各种物质财富和各种社会服务、文化娱乐的创造者、提供者和消费者。总之，任何区域的开发建设，首要的就是有适量的人力资源。十堰、深圳等城市及其周边地区的发展也说明了这个问题，虽然两个城市建设的年代不同，发展的模式不一样，但有一点是共同的，就是通过不同形式迅速聚集了大量的移民，再通过这些移民的劳动和创造使不毛之地变成现代化城市，并带动了周边地区经济的较快发展。因此，笔者认为，西部开发总的思路应当是以人为本，鼓励移民西进，以此来对西部开发提供必须的人力资源。

从我国人口的分布情况来看，人口密度最大的是东南沿海经济发达省份。东部 12 个省市自治区占国土面积仅为 20% 多，但人口总数达到 5 亿多，西部十个省市自治区占国土面积接近 60%，但人口只占全国人口总数的 1/6。从人口密度来看，西部各省区人口密度远远低于东部省市人口密度，差距从 2 倍到数十倍。按每平方公里的人口数量来计算，江苏为 671，浙江为 449，而新疆为 24，甘肃为 85，青海仅为 9，就是西部比较发达的陕西省，每平方公里也仅有 293 人，不及江苏的一半（据 1996 年人口统计年鉴）。也就是说，在人力资源这个生产力的主要要素方面，西部就天然地落后于东部地区（这里还未包括人口受教育的程度、劳动力的勤奋度等劳动力质量方面巨大差距）。如果单纯

依靠西部地区自身的人力资源来开发西部，必然会形成“进展速度较慢，开发效益较低”的局面，所以，实施西部大开发，应当首要考虑开发建设所必须的人力资源配置，用政策杠杆和特定法规引导东部地区稠密的人口向西流动，为西部开发提供源源不断的、各种层次的人力资源，这就是笔者所认为的西部大开发战略中首要工程——移民西进工程。

实施移民西进工程，首先要弄清楚几个问题：

第一，西部国土面积大，但荒山荒漠较多，有无接纳大量移民的空间？这个问题如果单从“人适应自然”这个角度来看无不道理，但仔细分析则有偏颇之处。虽然西部宜耕地不多，但现有人均宜耕地的面积也远远超过东部，此其一。其二，西部还有大量的宜林地、宜草地处于荒漠状态，这些荒漠等待着人们去植树种草。其三，若从“人能够能动地改造自然”这个观点看问题，西部大量的荒漠都可以被人改造和利用，成为人们新的家园。新疆在沙漠荒原上建设了克拉玛依市，在戈壁荒滩上建设了石河子、奎屯等绿洲，这些都是人改造自然的成功范例。如此看待西部的土地，就可以得出“西部可以接受大量移民”的逻辑结论。

第二，西部的人民也是勤劳勇敢的，难道还要靠外边移民进行开发吗？这个问题应该从两个方面来看：其一，我们认为西部开发需要移民西进，是针对西部人力资源不足这个现实问题而言的，并没有否定西部人民的勤劳和勇敢。其二，由于历史的原因和西部长期处于不发达状态这个现实，西部人口的受教育程度、思想观念以及某些劳动力的勤奋精神的确要比东部人口落后一些，也就是说，在人口数量、人口密度远远低于东部的基础上，西部的人口素质也低于东部，单纯依靠西部人力资源搞开发，其进度是不会理想的。

第三，东部和中部的人口愿意移民西进吗？从表面现象看，东部地区的经济发达、自然环境较好、生活水平较高，由于“趋

利”本能的作用，一般情况下，人们是不大愿意从条件较好的地区移向条件较差的地区的。但是，要看到人们不仅有“趋利”的本能，同时大多数人天生就是一种“创业”思想（即为子孙后代创下一片基业）、有一种“价值体现”的愿望（即通过创造性劳动体现自身的价值）。西部大开发就为人们提供了许多创业的机会和多层次多渠道的人生价值体现的可能性，只要政策宽松和合理的引导，就会有相当多的人愿意去西部创业，去实现人生的追求。改革开放以后，大量的浙江、江苏人长年在西部经商做工，甚至在世界屋脊拉萨形成“浙江村”就是一个很好的证明。据报载，山东日照市一位领导干部提出一个“百万绿化志愿兵团”的设想，建议在发达地区组织 100 万人的建设兵团到西部去垦荒植树，对荒山进行开发建设，这个设想一提出，就有很多东部城市的待业青年、下岗青工报名参加。这个事情本身就充分说明了东部人民参与西部开发是积极热情的。

从以上分析中，可以得知实施移民西进工程来开发西部，不仅是必要的，而且是可行的。

三、以人为本，研究对策，创造西部人力资源的引进投入环境，引导和鼓励东中部人口到西部去建功立业

在建设社会主义市场经济的新时期，实施西部开发，既要吸取发达国家利用市场手段进行落后地区开发的经验，又要总结和扬弃我国在六、七十年代对西部建设的经验教训；既要重视对西部进行资金和物质资源的投入，又要重视对西部人力资源的投入，在某种意义上，后者更显重要。

加大对西部人力资源的投入，主要依靠两种手段鼓励移民西进，一是发挥社会主义制度下全国一盘棋的优势，采取东西部地区与地区之间的对口支援的办法，有组织地定期轮流移民西进，包干开发荒山荒地，或共同开发当地资源，产出收益由双方分成

共享。二是制定特殊的法律法规和相关政策，健全西部城市功能，创造宽松自由、相对舒适的环境，鼓励引导东部人口自由向西移民，实现人力资源市场化配置。从市场经济建设走势和长远的发展观点来看，后者尤显必要。具体建议如下：

第一，制定有利于鼓励移民西进的《西部荒地开发法》。

“有一块自己的土地”，是历代农民和古今中外拓荒者的一贯向往和奋斗目标，要调动东部人口西进拓荒的积极性，就必须通过立法给西进拓荒开发者以法定的荒地开发使用权和收益权。这是美国西部开发的成功经验之一。结合中国实际，国家可以在保持土地资源终极所有权归国有或集体所有的前提下，针对西部存在大量荒山、荒滩、荒漠的开发，研究制定特殊的《西部荒地开发法》，此法可以规定属于“荒地”（荒山、荒坡、荒滩、荒漠）的区域和范围，这些荒地可以做哪些种类的开发（如种树、种草、种药、畜牧），针对开发者可以规定某种荒地开发使用权的购买面积（最低与最高面积数量），每单元荒地的价格限制。总的原则是用极低价格（如每亩几十元）面向中国公民出售西部荒地的开发使用权，期限可长达数十年乃至上百年，并且用法律保障开发者在荒地开发中的收益权、收益继承权以及期间征用、期满收回的经济补偿，切实保护开发者的合法权益。

第二，制定有利于稳定移民开发者的《国内移民宅基地法》和他们在起步阶段的特殊扶持政策

“安居才能乐业”，为了使东部移民在西部能够立足和长期参与开发，必须用法制手段首先保证西进移民有稳定的安身之所和立足之地。针对西部荒地开发者需要立足之地的的问题，国家应当制定特殊的《国内移民宅基地法》，用法律形式规定凡到西部开发荒地的农民或职工，都必须由西部当地政府无偿划拨一块宅基地，作为移民建造住宅和口粮用地，并授予法律认定文书，让移民开发者吃上“放心丸”。同时还应当规定移民在东部的旧宅地

受法律保护，给其退路。

为了保证移民开发者的基本生活并有能力对荒地进行早期投入，国家应当将“以粮代赈”政策适用于所有参与西部开发的移民，同时还应当制定特殊的资金扶持政策，增强他们的开发能力。

第三，制定特殊的户籍管理法规。

一是针对那些愿意迁移户口的移民，规定西部接纳地区必须随时办理户口迁移手续，若一段时间后还想返回东部原居住地，当地政应当及时办理。二是对不愿迁移原东部居住地户口的移民，可以用法律规定在西部居住地办理“长期居住证”，有此证的居民即可在当地享受同等的政治与经济权利，而其在东部原居住地的户籍予以待留。总之，要用法律手段使东部的人们感到来去自由，免去他们的后顾之忧。

第四，制定特殊的人才引进政策。

为了更直接方便地吸引人才参与西部的开发建设，必须对现有带有计划经济痕迹的人事管理制度进行改革，打破一切条条框框。一是要简化人事手续，只要是西部开发中可用之人，只要他具有一定的技术职称和学历水平，只要他在西部某个行业某个单位有用武之地，对此类人才，只需进行一定程序的技术或业务水平考核，无需进行所谓调档、政审、调令等复杂手续，即可录用，并用合约的形式确定其权利、义务或职责。录用地区的人事部门负责给其办理长期居住证，负责新建其人事档案，原居住地的户口及有关身份档案应当允许保留。二是对引进人才采取从优待遇的政策，如引进人才的技术和专利可以折算为股本作为投资；给予引进人才以特殊的生活补贴；从优安排其住房；及时安排好家属就业、子女上学等问题。三是设立地方性科学技术基金，及时为引进人才的科研与技术创新提供资金扶持或进行成果的高额奖励。

第五，制定特殊的外来资金优惠政策。

对西部而言，外来资金既包括国外境外投资，又包括东部三资企业的二次投资，还应当包括东中部的企业或私有资本，让国内外资本在西部开发中享受同等的待遇，进行公平竞争。一是尽可能地开放投资领域，除了涉及国家安全的领域不能开放外，其他领域都应当开放；二是由国家统一制定外来资金在西部投资的法规性优惠政策，明确规定投资的领域，减免税收的比例的时限；三是西部各地方政府应当制定关于地方税收减免的优惠政策，比例可以更大、时间可以更长；四是制定关于西部企业组织结构调整的特殊政策，凡开放领域的西部企业，可以让外部企业兼并、收购，西部国有（包括地方国有）企业根据需要可以整体划拨给东中部国有企业进行经营和管理。

第六，改善西部城市人民环境，提高西部地区人力资源投入的吸引力。

纵观世界人口流动的趋势和规律，可以看出，素质高的人口一般都愿意向生活质量高的地区（或国家）流动，结果又促进了这些地区（或国家）的进一步发展。这种人口经济学中的“马太效应”给我们的重要启示就是，我们应当从人类普遍追求高质量的生活这个本能需求出发，来研究区域经济发展的对策和措施。以往内地在招商引资和招聘人才上不理想的原因之一，就是只重视如何让外商能够获得较高回报（这固然正确），但却忽视了如何引进人才或让他们有一个较好的人居环境（包括饮食、娱乐、住房、交通、信息媒介、子女受教育的质量、居住环境的美化净化、自由宽松和人际关系等等），以至于投资商和技术人才进得来，留不住，甚至连本地人也留不住。留不住人的地区就谈不上经济发展。因此，要借鉴发达国家在开发落后地区过程中的经验，通过政策投入和特殊政策引导，在不发达地区的大中小城市创建等同于发达地区的人居环境，提高人们在这些地方的生活质

量，起码让他们感到在个人物质和精神生活方面与在东部发达地区没有很大的差距，这样，西部地区才可能引进各种不同层次的人群，才可能为本地区的经济发展提供生产者和消费者。因此，西部地区应当转变发展思路，以大中城市为重点，以中小城市为主体，以改善人居环境为主要内容，搞好人口密集区的社会公众服务，彻底改善人力资本投入的环境。

首先，在人力资本投入的“硬”环境方面，要改善交通和通信，建设舒适住房、美化居住环境、提供丰富的商品供应，建设充足的文化体育娱乐设施和休闲旅游场所等等，让人们享受到与发达地区相似的社会公众服务。其次，在人力资本投入的“软”环境方面，要创造宽松自由的社会氛围，提供丰富的文化生活内容，尽量让人们感到身心愉快。

总之，人类社会的发展一切都是依靠人、围绕人，人的自由发展是人类社会追求的最高目标的主要内容。因此，西部开发必须在决策走向和政策引导中，树立“以人为本，开发西部”的指导思想，把西部建设成为全中国人民向往的家园。

(作者单位：中共十堰市委宣传部)

参考文献：

①《世界近代史纲要》106页，中央党校出版社，1987年3月第一版

②⑥李纯武、严志梁《简明世界通史》下册，185页，人民教育出版社1983年5月第一版

③西蒙·库兹涅茨《关于经济发展的六次演讲》，自然出版社，1959年第一版本

④⑤⑦杰拉尔德·冈德森《美国经济史新编》159页，160页，商务印书馆，1994年6月第一版