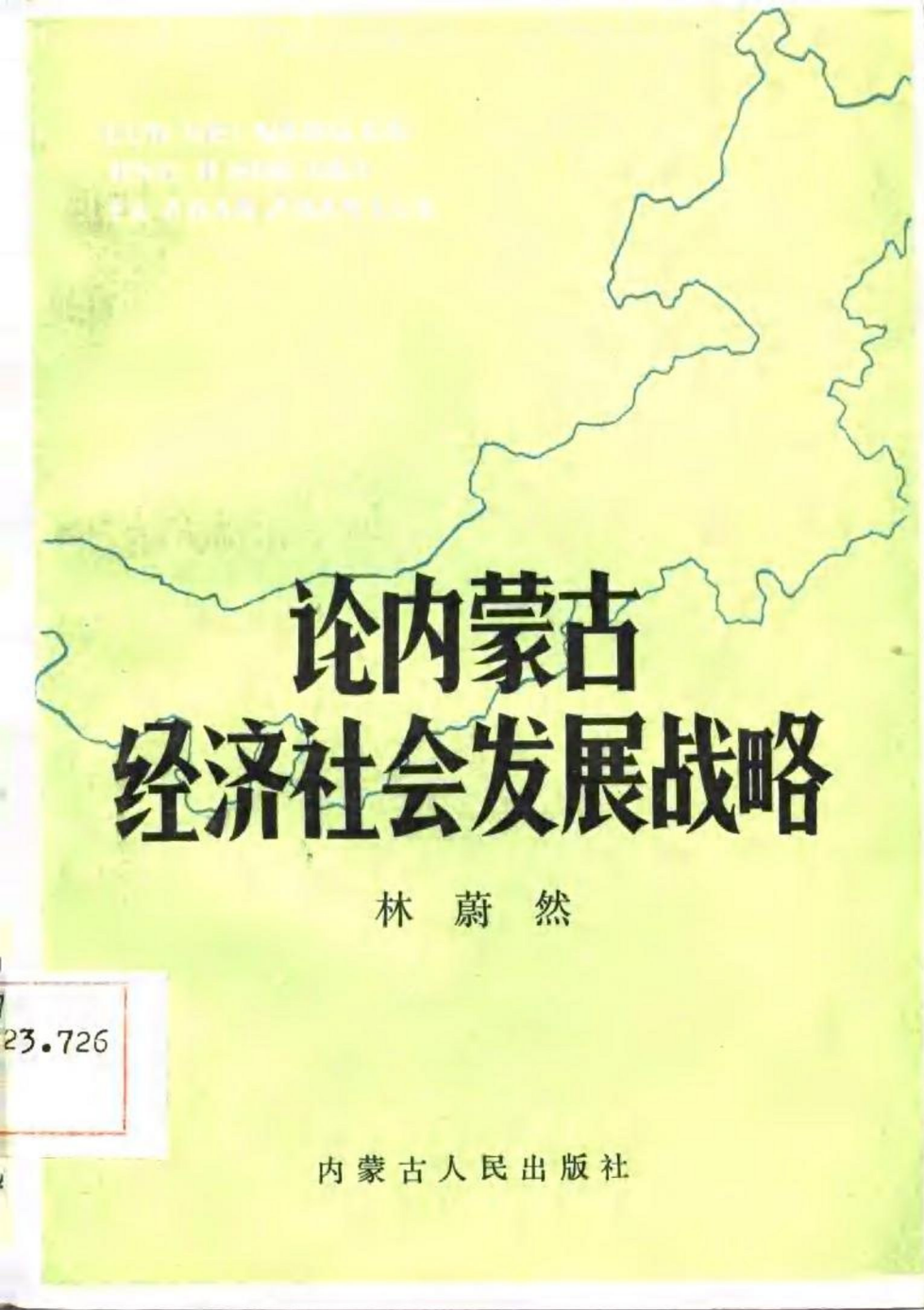




中国西部大开发战略
经济、社会、环境、人口
内蒙古社会科学出版社

论内蒙古 经济社会发展战略

林蔚然

23.726

内蒙古人民出版社

论内蒙古经济社会发展战略

林蔚然

*

内蒙古人民出版社出版
(呼和浩特市新城西街82号)

内蒙古新华书店发行 内蒙古蒙文印刷厂印刷

开本: 787×1092 1/32 印张: 6 字数: 127千

1986年5月第一版 1986年5月第一次印刷

印数: 1—1,000册

统一书号: 4089·27 每册: 0.77元

前 言

经济、社会发展战略，是一门新兴科学。“战略”问题，原在军事上是指研究战争全局的规律的。第二次世界大战后，以发展中国家的经济发展问题为研究对象的发展经济学逐渐兴起，于是“战略”这个词儿就进入了经济领域，即从经济全局来探讨其发展规律。在当代世界上，无论经济发达国家，还是发展中国家，无不重视经济发展战略的研究。因为选择什么样的战略目标，对于一个国家或一个地区的经济发展至关重要。战略上失误，必然影响全局。战争如此，经济亦然。

党的十二次全国代表大会确定到本世纪末我国经济发展战略目标之后，我们内蒙古自治区越来越多的从事研究经济学、社会学和自然科学的同志，以及经济部门作实际工作的同志，都在思考和研究这样一个问题：如何解决在发展内蒙古的经济中，带有全局性、根本性和长期性的大问题——自治区经济、社会发展战略问题。战略搞对了，就容易制订和实施正确的方针、政策和措施，这对加速自治区“四化”建设，使内蒙古进入全国省、市、自治区的先进行列确实是一件大事。

我在内蒙古自治区曾长期从事经济工作，但对自治区经济、社会发展战略这个新课题的研究，还是从一九八三年八月，着手筹建自治区经济研究中心时开始的。所以说我是这方面的新兵。两年来，经过学习、调查研究和参加多次不同

规模的讨论会，我才逐步在这个课题上形成了自己的一些粗浅想法，并将其陆续整理成文，有的作为文章发表于报刊，有的是在有关讨论会上的发言或宣读的论文。在这些见诸文字的篇章里，我反复地说明这样一个主导思想：内蒙古的经济、社会发展战略，必须立足于改革，坚持对内搞活，对外开放，扬长补短，远近结合，充分发挥资源优势，实行综合开发型战略。这个构想的中心，在横的方面，是实行第一、二、三产业综合开发，地上、地下、空间资源综合开发，自然资源和智力资源综合开发。在纵的方面，是把丰富的自然资源与先进技术、现代经济管理密切结合起来，扩展经济的开发层次，扩展产品加工深度，开发新产品，为国内外市场提供多种多样的优质、价廉适销商品，以实现生产经营的多样性、灵活性和开拓性，使经济发展速度与经济效益相适应，各族人民的物质文化生活水平不断提高，缩小与发达地区的差距。

为了集中阐明这些想法，选出十余篇论文，按照成文或发表的先后次序汇编成册出版，期望它能在内蒙古自治区经济、社会发展战略的研究中起抛砖引玉的作用。由于个人水平有限，其中缺点在所难免，欢迎批评纠正。我也衷心地希望同关心自治区经济、社会发展战略的同志，在这个重大问题上共同探讨，相互切磋，以期对内蒙古的“四化”建设作出一点贡献。

另外，有一篇与内蒙古自治区经济、社会发展战略有关的文章，即：《试论不发达的民族地区经济发展战略》，附在本书后面，供研究参考。

一九八五年七月于呼和浩特

目 录

把资源优势变成经济优势是实现本世纪末战略目标的必由之路	(1)
发挥优势扬长补短统筹兼顾共同繁荣	
——对我国东北地区(包括内蒙古东四盟市)经济 发展战略的我见	(14)
关于内蒙古经济发展战略几个问题的探讨	(30)
改进商业工作促进自治区经济发展战略目标的 实现	(45)
试谈开发露天煤矿与保护地上资源	(52)
再谈把资源优势变成为经济优势	
——关于生产力合理布局初探	(58)
认真开展内蒙古东部地区经济、科技、社会发展战 略研究	(76)
关于一九八七年工农业总产值翻番浅议	(85)
试谈内蒙古东部地区生产力的合理布局	(93)
经济发展战略研究要立足于改革	(108)
试谈综合开发型战略	(111)
贯彻经济发展战略思想深入开展咨询研究	(125)
略谈避短与补短	(128)
民族贸易要在改革中前进	(131)
发展商品经济走共同富裕之路	(140)

发挥地区优势跻身先进行列

- 关于乌兰察布盟经济发展战略的几点建议… (146)
- 内蒙古西部地区经济、社会发展战略设想 …… (156)
- 发展对外经济贸易促进社会主义现代化建设 …… (165)
- 附：试论不发达的民族地区经济发展战略 …… (172)

把资源优势变成经济优势是 实现本世纪末战略目标的必由之路

中国共产党第十二次全国代表大会向全国各族人民提出，从一九八一年到本世纪末的二十年，我国经济建设总的奋斗目标是，在不断提高经济效益的前提下，力争使全国工农业的年总产值翻两番。内蒙古自治区党委分析了本区的实际情况，提出“超两番”，到本世纪末进入全国的先进行列。自治区经济发展的战略目标已经明确了，现在的问题是需要探讨走什么路子才能圆满实现这个战略目标。为此，就需要我们从全局着眼，从自治区的实际出发，理论联系实际，实事求是，进行分析探讨，提出可行性的设想谋略和咨询方案，供自治区党政领导作决策参考。

内蒙古的实际是什么？概括起来主要有两个。一个是，内蒙古是蒙古民族实行区域自治、汉族占多数、又有其它少数民族民族的自治区。二是地大物博，地上地下资源都很丰富。第一个是我们研究问题的前提，不能忽视，要经常注意我们是探讨内蒙古自治区的发展战略问题。第二个是我们研究问题的基础或根据。

研究实现战略目标的路子，首先要透彻地了解地大物博这个客观实际。

我区土地面积一百一十八万平方公里（十七点七亿亩），占全国土地总面积的百分之十二点三。其中：草原面积十三点二亿亩，可利用草原面积十点三亿亩。森林面积二

点四亿亩。大兴安岭林区木材蓄积量为八点四亿立方米。淡水面积一千二百万亩。耕地七千六百万亩。这是地上资源的几个大数字。地下矿产资源非常丰富。截至一九八〇年底，自治区已发现各种矿产上百种，产地四千余处。已探明五百四十五处产地的七十余种矿产储量，包括黑色金属矿产、有色金属及贵重金属矿产，稀有及分散元素矿产，冶金辅助原料矿产，燃料矿产，化工原料，建材原料及其他非金属矿产，特种非金属矿产及放射性元素矿产等。

在七十余种矿产储量中，有38种矿产居全国前十位，二十余种矿产名列前茅，铌、稀土、天然碱、铸型砂、冰洲石、蛭石、玛瑙等七种矿产居全国第一。尤其是稀土，比国外探明稀土资源的总和还多，雄居世界之冠。仅以燃料矿产煤炭为例，资源丰富，产地分布普遍，储量集中，种类和牌号齐全，截至一九八〇年底全区已探明储量为二千九百三十一亿吨，占全国探明储量的百分之三十二，仅次于山西省，预测储量达万亿吨以上，仅次于新疆。已探明储量的一百八十六处，分布在八盟三市，其储量主要集中于四大片，即伊克昭盟地区（约占总储量的百分之六十二），锡林郭勒盟地区（约占总储量的百分之十七），赤峰市和哲里木盟地区（约占总储量的百分之八），呼伦贝尔盟地区（约占总储量的百分之十二），以上合计储量为二千九百零三亿吨，占全区总储量的百分之九十九。在这四大片中，有十一个大型煤田，即呼伦贝尔盟的扎赉诺尔煤田、伊敏河煤田、大雁煤田，哲里木盟的霍林河煤田，赤峰市的平庄、元宝山煤田，锡林郭勒盟的胜利煤田、白彦花煤田、巴音宝力格煤田，伊克昭盟的准格尔煤田、东胜煤田，乌海市的卓子山煤田，计

有储量一千八百亿吨，占全区煤炭资源总量的百分之九十三。其中上百亿吨的煤田有霍林河（一百三十一亿吨），胜利（一百五十九亿吨）、白彦花（一百四十亿吨）、准格尔（二百〇六亿吨）、东胜（九百二十七亿吨）五大煤田，储量一千五百六十亿吨以上，占全区总储量的百分之八十。

从以上几个大的方面的简要情况可以看出，资源丰富是我们自治区的最大优势。但是合理开发利用不多，已开发利用的经济效益不高，优势尚未发挥，经济不发达，粮食尚不能自给，财政支大于收，仍未摆脱“捧着金碗讨饭吃”的落后局面。

面对这个实际情况，我认为实现我区本世纪末的战略目标，应该走把资源优势变为经济优势的路子。

对待这样的重大问题有的比较明确了，有的还亟待研究，以期进一步明确。党的十一届三中全会以后，自治区党委深入实际，调查研究，认真总结历史经验，开始走出了一条林牧为主、多种经营的路子。这是既符合于合理开发利用丰富的林牧农业自然资源优势，使其变为经济优势的客观要求，也是符合保护生态平衡的自然规律的，而且在几年来的实践中已取得可喜的成绩，说明这条路子是走对了。只要继续坚持走下去，并随着客观形势的发展，适时制定合理的政策，采取有效的措施，林牧农业和多种经营的迅速发展必将对于实现本世纪末的战略目标作出重大贡献。

现在急需我们共同探讨对于实现本世纪末战略目标起决定作用的主要问题，即如何把丰富的地下资源变成经济优势，争取自治区的经济能够得到较快的发展。

丰富的地下资源，一般地说都应当合理开发利用，但是

不能齐头并进，必须根据国家的需要和各种主客观条件，选出一项带头的矿产资源，先走一步，然后有计划地合理开发利用其它矿产资源，逐步地把资源优势变为经济优势。

这种选择是有客观标准的。带头的、优先开发的地下资源必须具备的条件是：属于国家实现本世纪末的战略目标所急需，符合国家的战略重点和布局；资源丰富，底数清楚，具备大规模开采的条件；具有合理开发利用的科技条件；地理位置较好，符合经济效益的要求。按照这几个条件衡量，我认为内蒙古的煤炭资源是具备了这些条件的，国家已决定开发的五大露天煤矿，有四大露天煤矿就在内蒙古自治区。国家这样的布局是有充分根据的，是非常正确的。我们应当从全局着眼，从实际出发，围绕着国家经济发展的战略重点和布局，首先发挥能源资源优势，大力支援国家对能源合理开发利用的重点建设。然后再根据国家的需要，有计划地逐步地合理开发利用其他矿产资源，把丰富的资源优势变为经济优势，带动与促进自治区经济、社会的全面发展，更好地发挥畜牧、林业、农业以及水力资源优势，经过不懈的努力，到本世纪末，把自治区建成具有民族地区特色的现代能源基地、现代林业基地、现代牧业基地，以及现代工业、现代科学技术水平的团结、富裕、文明的内蒙古自治区。

为此，就需要从战略的高度探讨以下几个方面的问题。

大力支援国家合理开发利用煤炭资源，带动与促进自治区经济、社会相应的发展

1. 从综合经济效益着眼，首先要搞好煤炭的生产、发电

和运输的配套建设。根据初步规划和设想，到本世纪末，四大露天煤矿的开发加上已有的统配煤矿的生产规模，将要扩大十倍左右，地方矿的生产规模也将有很大发展。如何合理利用这样多的煤炭，就要根据当时当地的客观条件进行分析研究，作出合乎客观规律的科学决策。一般地说，应从综合经济效益着眼，搞好煤炭生产、发电和运输以及相应设施的配套建设。从目前情况看，有这样三条是需要认真考虑的：

(1) 铁路通过能力的限制问题，即使改建复线，改造成成为电气化以及建设新线，也不可能大量外运煤炭；

(2) 管道输煤，需要认真进行科学的合理的经济论证；

(3) 就近建电厂，有丰富水源，有广阔场地，又能缓和运输的矛盾，减少国家投资，争取较短时间发挥效益，从长远和整体的社会效益上考虑是合理的，特别是褐煤更应该就近发电。

因此，我认为，按照经济合理的原则，解决这个矛盾的办法是随着四大露天煤矿的开发，就近建设电厂，把绝大部分煤炭变成电，输送到华北、东北地区，加上新建和改建一些铁路线运出一部分原煤或洗煤，以保证国家经济和社会发展所需要的能源和出口，这样的方案是合理的、可行的。

2. 合理开发煤电资源要相应地发展地方工业。为了大力支援国家合理开发利用煤、电资源的重点建设，保证它按计划顺利进行，应当提前安排建材工业的建设和生产供应，至少应该与国家重点建设项目统一规划，同步建设。因为建材工业同能源、交通一样，都是关系国民经济全局的行业，要给予必要的保证。内蒙古具有极为丰富的生产水泥、平板玻

璃和新型建材等原料资源，可以就近生产、就近满足重点建设项目的需要，避免长途运输，浪费国家财力。所需投资应由重点项目总投资中统一安排。同时，也应根据需要与可能适当安排为国家重点建设项目服务的机械制造和修理服务等。

根据需要，还应合理发展为农牧林业生产服务的化肥、农药、畜药、饲料加工和农牧林业机械工业以及农牧林副业产品的综合加工利用，生产多种产品。

发展以煤炭、盐、碱为原料的化学工业，根据需要合理开发利用其它矿产资源。

根据各少数民族的实际需要，适当发展民族特需用品的生产，提高产品质量，增加花色品种，满足各少数民族不断提高的物质文化生活水平的需要。

发展工业，要以提高经济效益为中心，有计划地从国内外引进新技术、新工艺、新设备，改造和提高现有企业的技术水平和管理水平，走内涵扩大再生产的道路。更新产品，提高质量，增强竞争能力，特别是要发展在国内外市场有竞争能力的产品，广开市场。

3. 进行相应的公路、铁路的建设与改造。目前交通落后，运输不畅，是限制内蒙古自治区经济、社会发展的突出矛盾。

公路：一九八二年底全区公路总里程为三万六千一百三十二公里，每千平方公里区域内仅有公路三十点五公里，相当于全国平均密度的三分之一，至今还未真正形成公路交通网，影响盟、旗、县之间的经济联系。而且公路的标准低，质量差，抗灾能力弱，还有不少断头路。现仅有二级公路一

百九十八公里，占总里程百分之零点五；三级公路六千三百四十三公里，占总里程的百分之十七点六；四级公路一万四千七百七十二公里，占总里程的百分之四十点九；等外公路一万四千八百一十九公里，占总里程的百分之四十一，其中不少的是草原自然公路，破坏草原植被，严重助长牧场沙化。面对这种落后状况，从开发利用煤、电能源的需要和经济、社会发展战略上考虑，都有必要有计划建设有较高标准质量的适应需要的公路交通网，以缓和铁路运输，改变自治区交通不通，限制经济、社会发展的状况。据有些资料说，经济发达国家的公路运输在各种运输方式中已跃居到了主导地位。很值得我们重视。

铁路：铁路运输一直非常紧张。仅以煤炭为例，内蒙古煤炭储量丰富，大部分在西部地区，又是长焰煤和不粘结煤为主的优质动力煤，是东北和南方许多省、市所急需。而现在只有京——包——兰一条铁路，一九八二年仅运出煤炭二百四十八万吨，其中运往东北及秦皇岛下水各一百多万吨。积压待运上行出区货物二百万吨。为了开发利用内蒙古西部资源，解决东北三省和西北的直通铁路运输问题，把优质煤炭畅通无阻地运输到东北地区，并通过东北路网直运港口下海运往南方各省市或出口，满足全国经济、社会发展的战略需要，需要下决心修通集（宁）通（辽）铁路。这条铁路的建成对于建设我国北部边疆，增强各民族团结，繁荣民族地区的经济文化也将发挥重大作用。这条铁路所经过的地区地形平缓，地质好，占耕地少，施工易，投资少，建成后综合效益高。

为了合理开发利用煤电资源，发展经济，有必要考虑接

通伊敏——伊尔施铁路约一百五十公里、巴扎拉嘎——乌兰浩特铁路约一百公里，就能把伊敏河和霍林河的煤运往乌兰浩特发电，不仅可以供应兴安盟发展经济和人民生活的能源需要，而且增加了向东北地区输送煤电的能力。

4. 必须重视智力开发，大力加强人才的培养教育，不断提高科学技术水平。没有现代化的科学技术，就不会有现代化的经济。就不会有最佳经济效益和相应的发展速度，就不可能实现经济社会发展战略目标。所以四个现代化的关键是科学技术的现代化，而科学技术现代化的关键是提高人的科学文化素质。现在的问题是小学教育尚未普及，中等教育结构不合理，教师业务水平低，教学质量差，不适应经济、社会发展的需要。据一九八二年统计数字，全区尚有十二周岁以上的文盲半文盲三十一万人。一九八二年小学毕业生合格率为百分之二十一点五，初中毕业生合格率不到百分之十五，高中毕业生的合格率只有百分之十。所以，随着能源和其它自然资源的合理开发利用，必须高度重视智力投资，加强文化教育，不断提高科学技术水平。其工作重点应从加强中小学和师范的基础教育入手，普及小学教育，改革中等教育结构，提高师资和教学质量，普遍提高民族文化知识水平。根据经济、社会发展的需要，增加各种中等专业学校，适当扩建与新建大专院校，有计划地培养所需要的中、高级科技人才和管理人才，尤其是中级科学技术和经济管理人才。通过举办电大、函大等方式，培养、提高在职的科技和管理干部。

5. 全面规划，统筹兼顾，有步骤地建设好一些中、小城市。城市是社会经济、文化发展的产物，城市的发展又推动

了社会经济的发展。搞好城市建设，可以起到推动社会、经济、科学、教育和文化发展的中心作用。应当结合资源开发，新的企业、事业发展以及交通建设，全面规划，统筹兼顾，有步骤地建设好一些中小城市，使其成为自治区和盟的科学技术、文化教育、贸易的中心，这是现代化建设和管理现代化的必然趋势。

在支援国家合理开发利用煤炭资源 中，需要处理好几个方面的关系

合理开发利用煤炭资源，要注意符合客观实际，符合自然和经济规律，符合经济效益、生态效益和社会效益。煤炭等矿产资源是非再生资源，资源虽是丰富的，并不是取之不尽，用之不竭的，应当合理开发利用。开发利用矿产资源，还要保护地上资源，使地上和地下的资源都能得到合理开发利用，防止浪费宝贵的自然资源，使自然资源为国家四化建设作出最大的贡献。

1. 要保护环境，重视生态效益，促进“林牧为主，多种经营”方针的贯彻执行。

内蒙古煤炭资源多数分布在牧区（有的是水草丰茂的牧场）、农区和半农半牧区，开发煤炭，要特别重视科学利用和综合利用自然资源，使经济效益同生态效益相一致，发挥综合效益。要避免过去曾经发生过的只顾开矿、不考虑生态环境和当地人民群众利益的错误作法。应当着眼于促进新的生态平衡，为更好地发展林、牧、农业创造条件，有效地支持林、牧、农业较快的发展，决不可破坏生态平衡，妨碍

林、牧、农业的发展和当地人民的切身利益。特别是林、牧、农业的发展可以为煤、电的开发利用提供必需的物质条件，如粮、油、肉、奶、糖、皮、毛、木材等。所以，合理开发利用煤炭资源和发展林牧农业生产，应当是互相支持，互相促进，协调发展的。

根据资料美国和联邦德国早在三十年代就已制定复田法规，近年更颁布法令，明确规定没有批准的复田和恢复地景设计的露天矿不准兴建。值得我们借鉴。

2. 处理好统配矿与地方矿的关系。处理这一问题的原则，应当在合理开发利用煤炭资源的前提下，兼顾国家和地方的利益。在制定大矿区规划的同时，应该对地方开采的中小矿作出合理的规划，以便从一开始就按照规划有计划地合理开采。大矿还应当从技术上给予指导、支持，促进其发展。

3. 要处理好重点项目与新建城市规划的关系。随着国家大型重点项目的建设，随着煤、电资源的合理开发利用，势必要形成一些新的城市。为保证国家重点项目按计划顺利进行，并取得良好的经济效益和环境效益，重点项目的前期工作要与城市规划工作密切结合，统一规划，安排好城市基础设施和生活服务设施，以便于新建城市与重点项目建设协调发展，更好地为重点建设服务。

在规划时，还应当考虑技术进步，农牧林业发展水平和需要。对于新建城市规模和人口增长要适当掌握，从一开始就要抓紧，绝不能放任自流，铺大摊子。内蒙古自治区在人口方面有一个突出问题，就是人口机械增长过快，主要是自由流入人口太多。回顾自治区成立以来三十多年的历史，曾

经出现第一个五年计划期间和“大跃进”两次人口自由流入的高潮，自由流入共近三百万人。当时不但影响人均收入的提高，而且加重了各族人民衣、食、住、行，青少年入学、就业等方面的紧张状况，甚至影响社会的安定团结。为了防止煤炭资源的加速开发和其他自然资源的开发利用而出现第三次自由流入人口的高潮，造成更大的被动，对于人口的机械增长，特别是自流人口应采取必要的政策，实行计划管理，适当控制。这是我们有计划地发展经济建设和社会事业所必要的，为此有这样几点需要考虑：

(1) 新建工程所需要的工程技术人员，主要应由国家有计划的从区内外调配。同时，也欢迎有真才实学的科学技术人员自愿来自治区参加建设，并尽量给予创造较好的工作条件和生活条件。需要的一般职工基本上应在区内招收。如技术工人不足，可根据需要有计划地就地培训和调入一部分。据统计，一九八二年末我区待业率达百分之九点一，居全国首位。随着经济建设事业的发展，这种状况应逐步改变。

(2) 新建城市要从严控制自流人口的增加，应有专门机构负责管理并制定相应政策。人口自然增长已经纳入国家的计划，人口的迁移也应纳入计划，避免因人口盲目地自由流动冲击计划的平衡与计划管理，以便于逐步实现人口增长同经济和社会发展规划相适应。

4. 要处理好经济区与自治区的关系问题。由于内蒙古自治区地处祖国的“三北”，东部几个盟市与东北三省、中部几个盟市与华北、西部的盟市与西北紧密相连，而且资源分布和经济、社会发展各有特点，长期以来分别形成了非常密切的经济、社会联系。从这个客观实际出发，从发展的观点