

新形势下欠发达地区面临的

挑战与抉择

刘继孟
傅恩月
魏中海 等著

山东省“八五”规划
社科重点研究课题

7.52

黄河出版社

《新形势下欠发达地区面临的挑战与抉择》

课题组名单

课题组负责人：

刘继孟 傅恩月 魏中海

课题组成员：(以撰写顺序为序)

刘继孟 傅太义 魏中海 王庆新 杨 军

傅恩月 蒋立臣 王永玲 闫希伦 刘德全

刘相录 王玉贵 李抒望 苟宝生 黄贵芳

序 言

党的十四届五中全会指出,“九五”期间,要坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距。山东省委、省政府也把协调地区经济、社会发展,实现山东东西部经济互补,共同发展作为一条重要方针,并决定把京九沿线作为全省生产力布局的四条产业带之一列入我省“九五”规划。这对于我省欠发达地区的发展来说,是一个难得的历史性机遇。我省欠发达地区,在市场经济的新形势下,如何抓住机遇、迎接挑战,尽快缩小与发达地区的差距,摆脱欠发达面貌?这是摆在全省特别是欠发达地区党委、政府面前的一个重要的现实课题。

中共聊城地委党校的同志承担的山东省“八五”规划社会科学重点研究课题《新形势下欠发达地区面临的挑战与抉择》,就是针对这一重大现实问题进行研究的。他们进行了一年多深入细致的调查研究,在充分掌握第一手资料基础上,形成这

项研究成果。

这项研究成果对于山东省欠发达地区经济、社会发展的现状、成因,面临的机遇与挑战,经济、社会发展的指导思想与道路选择,加快欠发达地区经济、社会发展的对策措施及经济、社会发展过程中需正确处理的几个关系问题的研究;对于从一、二、三产业和精神文明与社会发展的角度,对我省欠发达地区经济、社会发展问题包括第一产业的农村产业结构和农民收入问题,第二产业的工业发展战略问题,欠发达地区第三产业发展的对策措施问题,精神文明与党的建设问题的研究;对于从行政区划角度,分别从山东省欠发达各地、市的实际出发,对其加快经济社会发展问题的研究,都具有相当的理论价值和实践意义。

这项课题研究,关于欠发达地区经济、社会发展过程中要正确处理的几个关系问题的理论分析,有一定的超前性。关于农村产业结构调整中要处理好几个关系,工业发展的环境条件,国合商业如何摆脱困境的见解,都有一定的创新。

这项课题研究所采用的定性分析与定量分析相结合,理论分析、实证分析、比较分析相结合的分析方法是科学的。其研究成果采用综合研究报告和专题研究报告相结合的方式,二者相辅相成,

各有侧重,既丰富了研究内容,也体现了研究的深度和广度。

这项课题研究,对于我省协调地区经济、社会发展战略的实施,对于欠发达地区进一步理清经济、社会发展的思路,制定符合本地实际的加快经济、社会发展的战略,都有一定的参考价值。值得庆幸的是,此项研究的某些研究成果,已经进入了省委、省政府以及一些欠发达地区党委、政府的决策。

当然,该课题的研究,由于受时间、人力、物力各方面的限制,其研究的范围、内容,还有一些不足之处。但我们相信,通过本课题的研究和本课题研究成果的出版发行,一定能够带动我省理论研究与经济、社会发展实际的进一步结合,为我省的两个文明建设作出更大贡献。

李凤梧

1996年10月18日

目 录

序言 李凤梧

抓住机遇 理清思路 推进欠发达地区经济与社会

全面进步 1

调整农村产业结构 加快农民奔小康进程 27

科学制定发展战略 加快工业化进程 51

更新观念 深化改革 积极发展第三产业 69

加强精神文明建设 促进社会全面发展 94

艰苦创业 奋力赶追 实现历史性跨越 116

发挥优势 突出重点 实现临沂经济腾飞 134

齐心协力 真抓实干 建设“海上滨州” 152

借路兴聊 再创辉煌 164

立足优势 抓住机遇 促进发展 181

抓住机遇 理清思路 推进欠发达地区 经济与社会全面进步

[提要:80年代中期以来,山东东西两部经济发展曾缩小的差距,又有扩大并有继续扩大的趋势,如何在市场经济的新形势下,迅速缩小东西部经济发展上的差距?调研结论是:树立高起点起步,跳跃式发展;把握发展趋势,实施重点突破;立足本地资源,发挥本地优势的指导思想。选择重点发展二、三产业,走改革促发展,外向、科技带动的发展路子。并实施继续解放思想,善于捕捉机遇,继续深化改革,切实转变经济增长方式;超前把握发展趋势,不断培植新生增长点,全方位扩大对外开放,加快科技进步,加大资金投入,加快龙头培育,推进集团化经营;迅速膨胀中心城市,加强小城镇建设,加强精神文明、民主法制建设和领导班子建设等对策与措施。]

山东省西部和西南部的德州、滨州、聊城、菏泽、临沂5地市,在山东省经济发展中长期滞后,1987年,省委、省政府确定的54个欠发达县中,大部分分布在这些地区,故统称这些地区为欠发达地区。改革开放后的前几年,山东西部经济较快发展,曾一度缩小了与鲁东地区的差距。但1985年以后,鲁东、西两部分的差距又有扩大,并有继续扩大的趋势。这一现象曾引起理论界和政界的广泛关注和研讨,山东省委、省政府也把加快欠发达地区的

经济发展摆在重要的战略位置。但是,时至今日,仍存在严重的不平衡。在建立市场经济体制的新形势下,欠发达地区如何理清发展本地区经济的思路,采取有力的对策措施,迅速发展本地区经济,缩小东西部差距,仍然是一个重要的理论问题和实践问题。我们课题组就是带着这些问题,经过一年多的时间,对上述 5 地区进行了广泛、深入的调查研究、比较分析,写出了这份研究报告。本报告分为总报告和 9 个分报告,共计 10 万余字。其中总报告部分主要从整体出发,介绍了 5 地区经济态势,面临的机遇和挑战,并在此基础上,提出了经济腾飞的指导思想、基本思路以及总体的对策和措施,同时还对实践中出现的几大关系问题,进行了简要分析。

一、现状及成因

鲁西地区历史上就是旱涝沙碱等自然灾害严重、群众生活艰苦、山东有名的“三靠”地区。1978 年开始的改革开放,给全国也给这块落后的地方带来了生机,经济、社会面貌发生了巨大变化。

1978 年,鲁西地区率先进行了农村改革,普遍推行家庭联产承包责任制,加上国家大幅度提高农副产品价格,极大地调动了农民的生产积极性,农业生产取得了突破性进展,农民温饱问题基本解决,扭转了全省“东粮西调”的局面,对促进全省农村改革和经济发展作出了历史性贡献。到 1984 年累计向国家贡献粮食 51 亿公斤,棉花 39.1 万吨,分别占全省的 62% 和 77.9%。成为我省乃至全国的重要的粮棉生产基地。1985 年以后,尽管鲁西人

民在狠抓粮棉的同时,也积极进行产业结构的调整,开始注意对外开放,也出现了一批闪耀着市场经济光彩的典型,但遗憾的是,与山东东部的几个地市本来已经缩小了的差距又拉大了。1985年到1993年,鲁西地区的农业总产值平均每年仅递增1.6%,比前6年降低了12.7个百分点;国民生产总值在全省的比重由30%下降到22.6%,而青岛、烟台、威海、潍坊、淄博等东部5市则由41.5%上升到50%。农民人均收入年均增长6.2%,比前六年降低了22.6个百分点,与东部5市的人均收入差距由1984年的78元扩大到1993年的400元。

90年代初,特别是邓小平南巡讲话发表以后,中国的改革和开放进入了一个新的阶段。鲁西地区在社会主义市场经济体制的大环境中,总结了自己发展中的经验教训,扭转了过去那种以抓粮棉为主的战略,提出了抓二、三产业的战略,并大力调整产业结构,深化改革,扩大开放。鲁西经济又出现较快发展的态势,但仍然低于全省的平均水平,与东部5市相比还存在以下问题:

1. 经济总量和人均占有量较低。鲁西地区近几年尽管经济发展速度较快,有些地市已超过省平均水平,但经济总量和人均占有量仍然较低。1995年山东省国内生产总值5002亿元,其中,青岛、淄博、烟台、潍坊、威海五市为2556亿元,占全省的49.3%,而德州、滨州、聊城、菏泽、临沂仅为930亿元,占全省的18.6%。即欠发达地区的国民生产总值仅及东部沿海五市的1/3。就人均国民生产总值来说,欠发达地区与东部地区也差距很大。

1995年东部5市人均国民生产总值为7259.62元,而西部5地区只有2367.19元。即欠发达地区的人均国民生产总值不及东部沿海五市的1/3。再比如,1995年聊城地区,国民生产总值为107亿元,比1994年增长17%,超过了全省14.1%的增长水平,但其总量仅占全省的3.24%,不仅低于人口土地所占比重6.22%、5.50%的水平,而且低于1980年全区国民生产总值占全省比重5.05%的水平。人均国民生产总值降为全省第16位。

2. 产业结构不合理,工业化程度低,整体素质较差。1995年山东全省国民经济中一、二、三产业之比为22:48:30,而东部5市已达到20:50:30,西部欠发达地区仅为40:35:25。第三产业比东部五市低5个百分点,第二产业低15个百分点。鲁西整体经济仍处于工业化初期阶段,经济增长主要靠资源开发和投资带动,产业支撑主要靠一般加工工业和劳动密集型产业。农业商品化程度和经营方式层次较低,产业链较短,没有形成规模经济,“两高一优”农业发展不突出,资源优势没有转化为经济优势。工业以传统门类为主,新兴产业和高新技术产业基本是空白。产品档次、质量、附加值较低,精深加工产品、市场竞争力强的产品少。第三产业中,与城市配套的基础设施等硬件建设较差,人流、物流、资金流、信息流尚未搞活。

3. 经济运行质量和效益差。1995年乡及乡以上独立核算工业销售产值总额824.89亿元,占全省总销售额的7%,五地市实现利润29.23亿元,仅占全省总利润5.

9%，而鲁东5市工业销售额为2309.31亿元，占全省的19.6%，其实现利润额为92亿元，占全省的19.6%。

4. 地方财政非常困难。1995年全省地方财政收入为179.01亿元，而鲁西五地市仅为26.88亿元，占全省财政总收入的6.6%，而东部5市总财政收入为78.14亿元，占全省财政收入的22%，由此可见鲁西地区的财政状况。

5. 开放步子仍然较慢。近几年，全省各地对外开放步子加大，外向型经济有很大发展，但西部相对来说仍然较慢。以1995年实际利用外资额情况来说，东部5市共实际利用外资额226338万美元，而鲁西5地区，仅为21297万美元，是鲁东5市的9.4%。1994年聊城地区出口创汇额和实际利用外资额不及胶东一个县，仅占全省的0.05%和1.40%。

6. 城镇化水平低，中心城市辐射能力小。以聊城为例，1995年全区城镇化水平预计可达15%，大大低于全省34.5%的水平。农村劳动力转移的规模和速度较慢，也制约着二、三产业的发展。中心城市聊城市城市规模和经济规模较小，城区人口只有20万人，国民生产总值只有22亿元，对周围县市经济的带动能力较小。

鲁西地区经济发展长期滞后，直到今天仍然与东部存在着较大差距。上述6个方面的问题，其原因是多方面的，在客观方面：首先是国家和省的价格政策的影响。我国农产品价格长期被扭曲，使西部地区生产粮棉越多，吃亏越大。据1985年统计，山东西部地区人均农业产值

已达 432.68 元,比青岛、烟台、潍坊三市的人均农业产值高出 28.9 元,但当时,每万元农业产值仅实现利税 1.46 元,而每万元工业产值实现利税 18 元。这样鲁西部德、滨、聊、荷四地区,每年平均调出粮食 3.15 亿公斤,棉花 15 万吨,仅此两项,每年的价值损失就达 30 多亿元,其次是省里的“负倾斜”政策因素。建国后 35 年内,省里在西部的投资规模仅为东部的 1/10,改革后的 10 年也仅为东部的 1/4。上述两方面的因素的滞后影响仍然存在。使其基础差、底子薄、资金、技术、人才缺乏的现象难以在短时间内解决。

在主观方面,西部地区长期处于封闭状态,思想观念陈旧、市场竞争意识淡薄,以及懒、散、等、靠的生存态度,是制约经济发展的重要因素。他们以农为本,眷恋故土的观念与市场经济观念相悖;小富即安,安于现状影响了生产的积极性;重农轻商的观念影响着乡镇企业的发展。这些观念进入 90 年代后,客观地说,都有了很大的转变,但由于影响较深,在改革开放的胆量、力度、战略的选择、政策的运用、具体对策的选择与综合利用,却不尽人意。所以说欠发达地区与鲁东 5 市相比,与鲁西内部出现的典型相比较,欠发达的根本原因,不是在客观方面,而在主观方面。

可喜的是,我们经过调查,鲁西 5 地区的党政干部和广大人民群众,都有一个共识:即要尽快改变欠发达的面貌,跳跃式发展本地区的经济。

二、机遇与挑战

进入 90 年代以来,鲁西人民在新的形势下遇到了迅速发展的前所未有的机遇,同时也面临着严峻的挑战。客观地认识机遇和挑战是鲁西人摆脱欠发达面貌的第一步。

(一)面临的机遇

1. 国家和省有关战略的调整和政策倾斜给鲁西带来的机遇。党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》明确指出:“国家要采取有力措施支持中西部不发达地区的开发,支持民族地区、贫困地区脱贫致富和经济发展。”江泽民同志也指出:“解决地区差距,坚持区域经济的协调发展是今后改革和发展的一项战略任务,从‘九五’开始,要更加重视支持中西部地区经济的发展,逐步加大解决地区差距继续扩大趋势的力度,积极朝着缩小差距的方向努力。”山东省政府也按照中央的精神,提出了“加快欠发达地区发展步伐,促进东西部优势互补、共同发展”的战略方针。并决定京九沿线作为全省生产力布局的四条产业聚集带之一,列入“九五”规划。在固定资产投资、基础设施建设和培植主导产业等方面进行了重点安排。国家和省支持不发达地区,并向其倾斜的战略和政策,必将牵动各种生产要素向鲁西流动,极大的促进欠发达地区的快速发展。

2. 京九铁路的通车给鲁西带来了千载难逢的发展机遇。京九铁路北起北京,南达香港,跨越 9 省市,横穿 8 条大干线。京九线上的聊城和菏泽属沿线 12 大站之中,是

全省乃至全国的交通枢纽。其中聊城又是济邯铁路和济聊高速公路的汇集点。这里不仅可北达俄罗斯,南至香港,又可向东直通沿海城市,向西可与第二欧亚大陆桥相连直达鹿特丹。可以直接面对国内外大市场,接受大市场的信息反馈,更多地利用国外资金和技术,又可以发挥其中心城市的作用,带动整个地区经济的发展。所以说启动聊荷,带动鲁西,发展全省,已成为山东省进一步高速发展的重要战略。目前国家有关部门正按江泽民关于“建设南北大干线,开发京九经济带”的指示,向国务院提出实行京九沿线开发政策,并正在规划沿京九发展若干大城市、大电厂以及交通、通讯和大型资源开发项目。省委、省政府也把京九铁路与鲁西地区经济发展提到了重要的议事日程,采取了一系列实际措施。特别在固定资产投资,基础设施建设和培植主导产业等方面进行了重点安排。省提出的“4432”发展战略中,除两个跨世纪工程外其它各项都包括聊城。省“九五”计划的盘子中安排聊城和菏泽的项目是较大的。

3. 东部地区产业结构调整、外商投资西移和香港回归,为鲁西带来的机遇。近年来外商投资出现了由东部沿海向中西部转移的趋势,东部发达地区产业结构的调整也已经开始,并将逐步进入高潮。随着京九铁路的开通和1997年香港回归,鲁西特别是聊、荷凭其区位优势必将成为外商投资和东部地区产业转移的热点地区。

但是也应该看到,鲁西经济的发展也面临着严重的挑战。

(二)面临的挑战

1、国内国际大市场的挑战。随着京九铁路的开通，鲁西的荷、聊遇到了千载难逢的机遇，同时也是一个严重的挑战。到那时，聊、荷将处于国内主要交通枢纽位置，将与整个世界市场联为一体。鲁西地区在原材料、产品及各产业各领域内面临全国、全球性的竞争和挑战。这对于我们欠发达地区的条件来说，是否能在国际大市场的竞争中腾飞将是对鲁西人的严峻考验。

2、京九沿线其它地区的挑战。京九铁路开工建设以来，沿线地区都在集中精力抓京九机遇，打京九牌子，做京九文章。“机遇不等人，机遇不让人，抓住机遇是功臣，错过机遇是罪人”，已成为京九沿线干群的共识。河北省提出“会战衡水”，河南省提出“把商丘建成豫苏皖结合的区域性的中心城市”，江西省提出“决战京九，带动全省”等口号。阜阳正在实施构筑开放大格局、实施农业大开发，布建工业大走廊、营造商贸大都市的四大发展战略，京九沿线各地已对聊、荷为主的鲁西咄咄逼人，兵临城下了。京九沿线夺取制高点的战役已经打响了。

3、东部发达地区及毗邻地市对鲁西的挑战。东部发达地区依托业已形成的雄厚物质基础和沿海开放的优势，经济发展将进入新的快速增长时期。他们现在正进行着战略的调整，重点发展高新技术，走现代大产业化的路子。这对我们鲁西刚刚起步的工业又是一个重要的竞争对手。同时鲁西周边地市发展也咄咄逼人。在这种形势下，如何实现鲁西的高速发展，是我们面临的最为重要

的重大课题。

总而言之，鲁西地区，既取得了重大成就，又存在严重的问题，既遇逢千载难逢的大好机遇，又面临着严峻挑战。成就和问题并存，机遇和挑战同在，鲁西人就是要在这种复杂的矛盾中探索、实现自己经济的腾飞。

三、指导思想及道路选择

确立正确的指导思想和选择正确的发展道路，是山东东部发达地区的经验，也是欠发达地区先进的典型给予的启示。指导思想和道路的选择问题决定着战略重点和政策措施的制定和实施。欠发达地区要实现经济的高速发展，关键在于联系本地区的实际，确立正确的指导思想和发展道路。

(一)指导思想

从欠发达地区的实际出发，借鉴东部地区经验，我省欠发达地区加快经济、社会发展的指导思想应该是：不断解放思想，立足本地资源，把握发展趋势，争取高点起步，实施重点突破，协调经济社会发展。

1、不断解放思想，敢试、敢闯、敢冒。思想解放的程度决定着改革开放的进程，社会经济发展的快慢。只有解放思想，冲破旧观念的束缚，才能不断开拓、创新，也才能领导本地经济、社会发展的新潮流。鲁西地区在市场竞争日趋激烈的条件下，在思想观念比较陈旧的情况下，实现经济上的大跨越更需要有极为解放、活跃的思想，敢于人先，创造性的开拓局面和运用超常规的思维分析处理问题。

2、立足本地资源,发挥本地优势。鲁西地区有丰富的资源储量、潜在的巨大市场、悠久的文化底蕴和特殊的区域位置优势。例如聊城市的江北第一大人造名湖,名人孔繁森和范筑先,国内国际交通枢纽的优势。为此,鲁西地区可以借地生财,借鸡下蛋;加大名品开发,坚持“名”字带动;以优势换流量。

3、把握发展趋势,实施重点突破。鲁西地区在资金、技术、人才都很缺乏,基础条件薄弱,市场竞争激烈的情况下,创造出自己的优势,不可能全面铺开,而必须集中人力、物力、财力,重点突破制约经济、社会发展的关键部位,然后在这些率先发展的“点”的带动下,实现整个经济、社会发展的飞跃。

4、高起点起步,跳跃式发展。这是指在遵循客观经济规律的前提下,运用国内国际领先的技术标准、要求去装备、改造、发展某个部门、产业、企业等,使一开始就以国内国际领先的水平,达到跨越其它地区实现高度发展的目标。这就是说,在改革开放的条件下,敢于打破传统的常规式的思维定势,超越某些可以超越的阶段,能一步到位的就不再重复别人走过的路子。不论工业、农业、商业以及其它产业,都要有选择地运用当代最先进的科学技术成果,吸收和借鉴先进地区和国外最先进的经营方式和管理方法,推动经济高起点、大踏步、跨层次向前迈进,实现速度、效益与后劲的统一。鲁西地区确立这种指导思想既有必要性,也有可能。这是因为任何事物的发展总是循着平衡与不平衡辩证统一的规律运行的,一