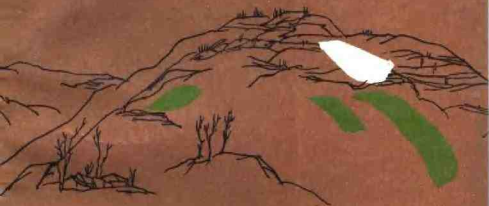


不发达地区
经济改革的

探索与实践

许红存 赵玉瑞 陶碧武 著
陕西人民出版社



不发达地区经济改革的

实践与探索

许红存 赵玉瑞 陶君武 著

陕西人民出版社出版发行

(西安北大街131号)

陕西省印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 8.5张印 51印页 181千字

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数：1—2400

ISBN 7-224-00309-3/F·26

定价：2.65元

前 言

在我国经济体制、政治体制改革全面深入的重要时刻，党中央、国务院把加速贫困地区脱贫作为一项重要的政治任务和经济任务提了出来，并成立了领导机构，划拨了发展基金，为贫困地区的经济开发拟定了方针、政策和规划，协调解决建设中的主要问题，督促、检查和总结交流经验。这是消除我国经济发展不平衡状态，实现国民经济全面振兴的战略措施，是我国社会主义革命理论在实践中深化和发展的重要标志。

延安，曾经是中共中央所在地，是中国人民解放斗争的总后方。全国解放后，在党中央、国务院的关怀和支持下，三十多年来有了很大发展，尤其是党的十一届三中全会以来，经济建设发生了极为深刻的变化，工农业生产迅速发展，人民生活明显改善，群众温饱问题基本解决。但是，由于地处边远山区，交通不便，人才缺乏，资金不足，辽阔的自然资源优势和丰富的矿产资源优势处于开发初期，同全国多数地区比，属于经济不发达地区。

然而，不发达是暂时的，贫困是可以改变的。特别是国务院对贫困地区加速脱贫致富方针的确立，这对延安来说，是一个黄金时代。只要抓住这一时机，坚持“扬长避短、发

展优势、形成特色”的发展战略，打破封闭状态，大力发展商品经济，勇于开拓致富道路，在不远的将来就可能摆脱落后局面，走向繁荣振兴。到那时，延安以及许许多多的经济不发达地区在全国四化的棋盘上，将变成一枚枚“过河的卒子”，发挥其特有的作用。

随着经济建设的发展，陕西必将成为全国以能源、动力、重化工为基本内容的石油、煤炭综合利用基地之一，全省煤炭开发重点也将由渭北地区向陕北转移，得天独厚的石油矿藏将全面开发利用，延安将在“战略西移”中发挥“桥头堡”的作用，为全中华的腾飞发出巨大的光和热。

基于上述思考，我们结合延安区情及近年来对地下“黑色宝库”、地上“绿色宝库”的开发实践，对落后地区建立经济发展战略，确立战略对策，选择突破口，变矿产资源优势为商品优势、经济优势以及加强和改善企业管理，实行多种形式的承包经营责任制，进一步搞活大中型国营工业企业，推进不发达地区经济改革，加速经济开发等问题，进行了初步的探讨，提出了一些探索性意见。

我们撰写本书的目的，在于引发对经济不发达地区脱贫问题的研究和探讨，为贫困地区的尽快脱贫致富寻求途径。近年来，在中央正确路线指导下，这类研究和探索逐步多了起来，这是值得庆贺的好事。但联系落后地区的具体实际和现实状况，进行动态分析并提出发展途径的文章还是为数不多。而不发达地区的工作，从外部看，中央、国务院已作了决策，并划拨了发展基金，制定了一系列优惠政策，剩下的工作主要在内部。因之，结合地区个性对脱贫问题的深入研究和具体指导尤为重要，具有开创性的战略意义。如果说，

本书的出版，能为不发达地区的经济振兴起到哪怕是一星点的促进作用，作者也将感到莫大的宽慰。

本书在编写、修改出版中，陕西人民出版社经济编辑部主任朱玉同志提出了不少宝贵意见，延安地区科委给予了大力支持，在此谨致谢忱。

由于我们水平有限，缺点错误难免，敬请批评指正。

作 者

1987年4月

目 录

前 言.....	(1)
论不发达地区经济发展战略及其对策.....	(1)
对利改税后企业经营管理制度的探讨.....	(28)
加强科学管理与提高大中型国营企业活力的基 本途径.....	(37)
健全企业经营机制的几个问题.....	(61)
工业经济责任制的实践与发展.....	(76)
四联计酬责任制的基本形式与特征.....	(93)
试论工业企业目标承包制.....	(108)
推行经营承包制必须处理好十一个关系.....	(128)
提高企业素质是实现工业翻番的关键.....	(140)
矿产资源优势与发展.....	(152)
加快“黑色宝库”开发浅议.....	(159)
技术改造是落后地区实现经济振兴的关键.....	(175)
微观层次改革浅议.....	(185)
企业改革与财政好转.....	(198)
不发达地区如何增强企业自我积累能力.....	(208)
经济不发达地区乡财政模式初探.....	(220)
农业原种场改革初探.....	(227)

改革使林区发生了前所未有的新变化…………… (235)

附 录:

延安地区近年来经济发展的有关资料…………… (247)

论不发达地区经济发 展战略及其对策

一、引 言

在振兴中华的棋盘上，经济不发达地区所处的位置，就似一枚未过河的小卒子。眼下看，这枚小卒子是微不足道和无关紧要的；而它一旦过了河，就将在全盘棋中发挥重要作用。过河的卒子有三个长处：一是目标明确，背水一战；二是灵活机动，运筹自如；三是有朝前精神，生死置之度外。崛起中的不发达地区有三个特点：一是依托优势潜力大；二是科学开发后劲强；三是综合治理效益高。

卒子过河的动力和保障，在子棋手的妙谋筹划；不发达地区的脱贫致富，在于通过经济体制的全面改革，及时确立一个符合区情的经济发展战略，采取正确的战略对策及选好突破口。

党的十一届三中全会以来，延安地区农村发生了深刻的变化，经济迅速发展，农民生活明显改善，人均收入八年提高了二点三倍；城市工商企业在农村改革的启迪下，调整产业结构，加速技术改造，狠抓经营管理，工交生产开始走上协调、稳定发展的新路子。但是，必须清醒地看到，延安地

区在全国来讲，仍属经济不发达地区之一，生产条件差，经济文化落后，社会生产力发展缓慢的问题仍然突出存在，这是一个不容忽视的重大经济问题和社会问题。

不发达并不可怕，有位差才会产生压力，有压力才能激发动机；只要尽快建立战略目标，积极动员一切社会力量付诸实施，就可能在不长的时间里摆脱贫困，改变现状，走向富裕。因此，研究和制定延安经济发展战略及其对策，是加速经济开发、走向全面振兴的前提与基础，是历史和现实向我们提出的重大课题。

二、用战略观点研究延安经济发展战略

研究一个省份、一个城市的经济发展战略，首要的问题是要有一个正确的指导思想，必须以战略观点来研究战略问题；制定区县经济发展战略也同样如此，这只是空间上的层次区分，甚至由于制约的因素更多，难度就更大。如果只从本位出发，从局部看问题，很难形成正确的发展战略；必须以系统的思想，科学的方法，战略的观点来调查现状，分析区情，研究问题，思考未来，从而得出正确的结论与构想。那么，在制定延安经济发展战略及其对策的选择中，要把握哪些战略观点呢？

第一，要有整体观点，认识宏观经济战略对区县经济发展的不同要求。战略是讲全局的，要从整体上看问题；战略又是讲层次的，必须进行空间和时间的层次分析。一个地区的经济发展战略是一个省经济发展战略的有机组成部分，一个省的经济发展战略应该从属于国家宏观战略的需要。制定

区县经济发展战略，一定要在全国、全省综合平衡的指导下，根据总体格局分工需要，做到布局和功能的合理配置，全局和局部利益的统筹兼顾。必要时，要以牺牲局部利益为条件来保证整体发展的需要。比如，给技术装备精良的经济发达地区提供部分原料或输出半成品，以保证国家重点建设的进展和宏观经济效益的稳步提高。又如，从全省战略规划来看，关中地区成为带动全省经济起飞的主体，陕北、陕南成为辅助全省经济起飞的两大侧翼。我们要从这一格局出发，来考虑区域经济发展战略，确立战略重点。离开总体目标，离开全国全省的大战略，独立地研究区县经济是研究不好的，也不可能得出正确的结论。

第二，要有商品经济的观点，建立合理的生产力布局。合理的生产力布局，必须按照客观经济规律和社会需要，在自然生产力的结合上，选择最合理的结合点，以获得最大的经济效益。区域优势的发挥，是战略的关键，具有深远的影响，至少是一个中观问题。从产业结构来说，如果能利用优势，扬长避短，建立具有地方特色的经济区，当然是理想的；从企业布局来说，如能就近原料和能源产地，又接近技术、设备维修中心，还能邻近车站码头，更是求之不得。但多数情况下，不能兼顾，尤其是后者。这就需要在各种情况下权衡利弊，优化择定。要达到这一点，必须首先解决好两个问题：

首先，在认识上一定要冲破小农经济思想和片面依赖物质资源的形而上学观念的束缚。小生产是以使用自己占有的生产资料为前提的，又以创造自身需要的产品为目的的，它认为生产所需要的材料来自本地资源，否则，生产便无法继续。这种脱离开社会交换去认定本地资源是否有用的观念，

不仅使“潜势”看不到，“优势”也难发挥。商品生产“相对地摆脱了本身所需原料的产地的地方局限性”，通过广泛的社会联系及其交换，能使原来无用的东西变成有用的东西。因而，指导思想上用商品经济的思想认识区情，分析现状，以发挥优势的观点建立经济结构和工业布局，既克服“唯优开发论”，又不走“脱情发展”的旧路。

其次，在思想上要坚持以自然生产力优势为依托，以资源与布局的适度结合为要求来考虑发展战略。发挥优势，扬长避短，形成特色，应当是不发达地区制定发展战略的一个重要思想。这是由这里特定的条件而决定的。但与之相应的，还必须有一个正确的开发方针。这就是将长期效益与近期效益结合起来，对不同种类资源的开发采用不同对策，对永续资源应充分利用，迅速发展，要根据“量材为用，物尽其才，讲求效益”的原则，从建设需要和现实可能出发，经过充分的经济技术论证，合理开发，综合利用，保持资源消耗与补偿的平衡。

第三，要有社会化大生产的观点，注重社会资源的开发、培植和利用。以延安为中心的区县经济发展战略，是中观经济问题。研究这一层次发展战略要回答的首要问题，不是各个部门如何协调发展问题（虽然会受到大的经济规划格局的制约），而应当是优势的延伸与劣势的转化。延安目前处于开发的准备阶段，许多优势是潜在的。要使资源优势转变为商品优势，进而使商品优势转变为经济优势，还须通过与社会资源的有机结合，才能实现转化。恰恰在这方面，构成了延安，以及所有经济不发达地区的劣势所在。我们的自然资源、矿产资源很好，得天独厚，但缺乏资金，没有技术

无力开发；有的企业建起来了，又面临信息不灵、管理人才奇缺的困难，无法批量生产；有的产品生产出来了，又受到交通不畅的阻塞等，致使经济效益不好，久而久之，一些企业就因入不敷出而停工停产，这种“怀抱金碗讨饭”、“望宝兴叹”的结局，就是社会资源，诸如资金、技术、信息、交通地理环境处于劣势状态所致。所以，丰富的自然资源与落后的社会资源之间的矛盾是落后地区的主要矛盾。因此，必须把开发、培植和利用社会资源当作贫困地区脱贫的战略思想加以贯彻，也只有使社会资源这个薄弱环节逐步得到加强，资源优势才有可能转变为经济优势。

第四，要有辩证的观点，既不能忽视传统意识的影响，又要考虑发展中的变化。在过去长期的自然经济影响下，思想上形成保守性、依赖性、排变性和封建宗法观念，生产上形成的分散性、狭隘性、自给性和封闭性影响很深。贯穿于几千年历史过程的一条线，是生儿育女、接宗传代以及万事不求人式的自给自足。当然，传统意识是可以逐步改变的，但在确定战略步骤及其时间上，要考虑它的延缓、阻滞作用。

人世间的万事万物永远处于变化之中，静是相对的，动则是永恒的。不要把后进地区的情况看死，“过河卒子”往往会发挥无法估量的作用，关键在于战略方针的正确与否。经济体制的全面改革，将为加快不发达地区的经济开发提供外部条件；延安同其他落后地区相比，有某些共性，更有其个性，要看到潜在的经济优势和延安精神的巨大动力。

第五，要有主体目标的观点，指导思想要立足于“富民”。不发达地区制定经济发展战略的指导思想，应当是

“富民”，而不是“赶超”。即着眼于百分之八十五以上的农民富裕起来，而不是单纯追求高速度；否则，贫穷摆脱不掉，不仅国家难以受益，人民也振作不起来，甚至几年调整改革中得到的实惠还会在追求高速度中丧失。因此，必须放弃单纯追求总产值增长速度为目标的传统战略，代之以满足人民基本需要为目标的新战略；随着新经济战略的实施，使人民得到越来越多的实惠，真正从物质贫困、精神贫困中解脱出来。

落后地区的脱贫致富，不仅在战略思想上要明确，具体工作方针上也要端正。扶贫工作要变“济穷”为“治穷”，化“输血”为培养“造血机能”，增强地区自身经济活力。一方面，把工作重点放在技术、人才的开发和“适用”技术的引进上，帮助贫困户掌握治穷致富的本领，使他们增强“造血”功能，插上“翅膀”起飞；另一方面，对那些基础太差、底子太薄、的确无力起步而又具有丰富资源的地方，在选择好致富途径的前提下，给以资金和物资的支援也是非常必要的。只有把这两者结合起来，并坚持以增强“造血”功能为主，就既能加快起步，又能增强后劲，使扶贫工作走上唯实、有序、高效的轨道。

第六，要有改革的观点，坚持所有制的多层次与多形式。不发达地区由于交通、文化、技术等方面的不平衡，生产力结构呈现出明显的多层次。这种多层次状况，因为村镇分布不均，村民居住分散，经营和管理上存在很大困难，不仅会较长时间存在，而且会变得更加突出。这种客观上的多层次和布局上的大分散就决定了所有制结构上必须坚持多形式，在经营方式上应采取更加灵活、多样的办法。因面要根

除“一大二公”的影响，根据生产力的实际水平，在坚持基本生产资料公有制的前提下，大力发展企业所有制、集体所有制，鼓励个体经济的发展，逐步造成多种经济成分并存、互补的局面，同时要实行比先进地区更加开放、更加优惠的经济政策、灵活多样的经营方式，以最大限度地激发人们的智慧、积极性和创造力。

第七，要有创新的观点，在技术进步上采用超越发展，迎头赶上的战略。延安地区传统产业和传统技术虽然还比较薄弱，但已经具备了一定的基础，高技术还呈空白地带。工业发展中如集中力量和资金优先发展传统产业，亦可能达到较高的发展速度，同时也符合我们当前技术、经济和管理水平的实际，其结果也能满足我国社会主义经济发展和人民生活的基本要求。但是这有可能使新办企业在立足未稳之前就得进一步实行技术改造，否则，就会失去竞争能力；同时，还潜伏着环境和生态问题的严重后果。这些隐患加在一起，总帐就会成为负数，最终将造成被动的局面。

如果以发展高技术为主，可能会大幅度地缩短与先进地区之间的距离，但明显受到资金、科学技术水平和管理人才贫乏的限制，而且在本世纪末很难达到工农业产值翻两番的总目标。因之，面对新技术革命这样一个形势，结合经济不发达地区的特点，我们在战略上必须确立一个唯新、唯实的思路。这就是以发展传统技术为主逐步转向高技术为主发展的战略，尤其新建企业不能完全立足于传统技术，而应该有计划地采用新技术，这是工业发展中的一个战略问题。经济不发达地区之所以落后，优势被劣化是一个重要原因。比如，比较低的劳动生产率抵消了劳动力廉价的优势，交通运

输费用的高昂抵消了资源占有的优势，分散、小量的加工生产抵消了工艺品吸引力的优势，粗劣、简陋的包装抵消了山林土特产品的优势，等等。要改变这一落后状况，就必须采用新的发展战略，使工业生产的基础逐步转变到新技术的基础上；力争到本世纪末，为全面开发创造一个适宜的社会环境，建立一个全新的基础。

第八，要有因情而异的观点，坚持内含和外延相结合的建设方针。占有资源而待开发，这是不发达地区区别于先进地区的主要标志之一。从全国讲，经济发展中既不能片面强调上新项目的外延扩大再生产的方式，又不能忽视发挥现有企业作用和对旧设备的更新改造。但不发达地区因为基础建设的薄弱，不宜笼统地提出以内涵扩大再生产为主，不要忽视外延扩大再生产。比如就延安来说，对具有相当规模的机械、轻纺工业，应以内涵扩大再生产为主，而对石油、煤炭、制药、粮食加工转化等资源开发、新兴行业则应坚持走外延扩大再生产的路子。

第九，要有系统的观点，坚持科学求实的思想和方法。不发达地区的脱贫致富，是一场历史性的变革，质的飞跃，一项庞大的系统工程。建立发展战略，要以系统的观点，坚持经济发展与社会发展的同步进行。诸如人口控制、生态平衡、环境污染、市政建设、教育发展、小城镇建设等，要精心设计，统筹安排，组合配套，正确处理好经济结构与经济效益、发展速度与经济效益、积累和消费、长远利益和当前利益等关系。

战略是讲科学性的，要坚持在深入调查研究、占有详细材料的前提下，运用“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由

表及里”的方法，进行科学的论证，形成具有地方特色的经济发展战略。这种战略既要有最终目标，也要有分阶段目标，并把近期、中期、远期目标有机地结合起来，同时提出阶段目标实现的具体任务、步骤和方法，不能含糊其词或简单化。如果制定经济战略的指导思想不端正，或做表面文章，或贪求急功近利，产生“速成论”思想，必将导致社会经济的畸形发展。

第十，要有事物转化的观点，在生产力的流动和组合中，实现最佳经济优势。不发达地区的资源优势，既是当前经济建设的重要保障，又是将来经济发展的物质条件，既是实现宏观经济目标的基本保证，也是不发达地区改变贫困面貌的物质支柱。问题的关键是要合理利用自然资源，充分发挥优势，在生产力的合理流动和组合中，实现优势的转化，从而组成最佳经济优势。

常言道：“知己知彼，才能百战不殆”，现在是“知己知彼，才能百业振兴。”知己不知彼，会造成新的自我封锁，导致新的封闭和落后；知彼不知己，则可能走向盲目，引发新的困难和混乱。这是最可怕的，尤其是后者。因为在这种情况下，经济不发达地区封建宗法观念、小农经济意识就会萌发，迅速向各方渗透，这是落后地区的个性表现之一。因此，如何把落后地区的优势同先进地区的优势（如人才优势、技术优势、资金优势、设备、厂房优势和信息优势等）有机地结合起来，善于运用外界优势构成自己的最佳优势是形势向我们提出的新课题。

战略是讲联系的，制定区县经济战略，就必须联系国内外经济发展的形势来进行分析，考虑经济体制改革的环境和

背景，考虑正在变化着的因素，在新的条件下寻求新的发展道路。比如，世界新技术革命对我国经济发展可能产生的影响，商品生产对人们的观念行为及经济生活带来的变化，经济体制改革中新的运动机制、管理方法、管理手段的建立对经济发展起到的作用及变化等，都是不可忽视的因素。要以改革的观点，发展的观点，投入产出的观点，开拓的观点去考虑经济发展战略。

以战略观点研究经济发展战略，是形成正确战略指导思想是唯一途径。特别是具有十亿人口的经济大国，确立某一地区的经济发展战略，其归宿点就是国家大战略的宏观需求；如果没有一个明确的原则、系统的思想作为指导，发展战略将失去先进性和科学性，充其量只能成为一般工作设想与部署，战略意义即不复存在了。

三、延安地区的社会生产力优势

延安地区位于黄河中游的陕北黄土高原，海拔八百至一千八百米，系丘陵沟壑和高原沟壑区。它东临黄河，西与甘肃交界，南接铜川、白水，北与榆林相临。全区从南到北三百四十公里，从东到西一百九十八公里，总面积三万九千平方公里，约占陕西省总面积的百分之十八点五三，在全省总面积中仅次于榆林而居第二位。人口一百六十二万，其中农业人口一百三十九万，占百分之八十七。这里的优势条件较多，主要有：

（一）丰富的矿产资源

至1983年底，该区境内已探明石油储存面积六百八十三