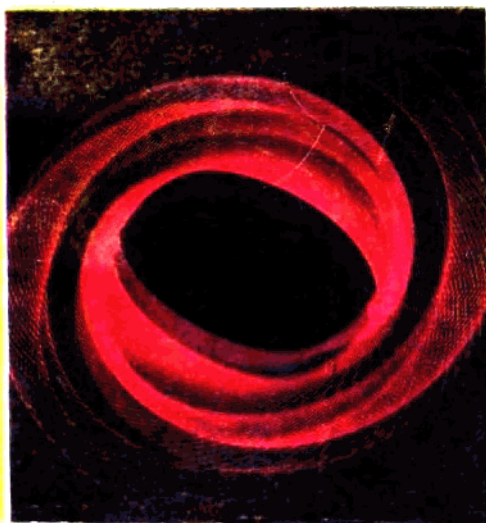


延安经济发展战略 与脱贫问题研究

许红存 赵长瑞 著

陕西人民出版社

YANAN JINGJI FAZHAN LUE



前 言

在历史长河中，逐年沉积的地理贫困、经济贫困的根除，是一场前所未有的社会变革，既包括对自然环境的适应和改造，又包括对观念意识的更新与升华，决非一朝一夕所能解决的。许多贫困地区之所以长期处于“怀抱金碗讨饭”、“望宝兴叹”的境地，一些刚刚跨越贫困线的人们，在稍加懈怠之中又旧态复萌，问题就在于此。因此说，摆脱贫困，在政治上是一个攻坚战，经济上是一个持久战，有其特殊的复杂性、艰巨性。

延安自然条件恶劣，社会开发程度低，属于黄土高原沟壑地带，干旱伴夹风沙，水土流失严重，自然灾害频繁，也系地方病高发区。半个世纪来，它的“贫困”和“圣地”的光辉名字一起，传遍了大江南北、四洋五洲。可是，许多世事往往具有一种不可测性，最有可能出现的问题可能永远不会发生，最不可能发生的事件也许就在眼前一瞬变为现实。改革十多年来，就在延安这块贫瘠的土地上，发生了神奇般的变化：贫困乡镇、贫困程度以惊人的速度在缩小，扶贫工作开始由单纯救济型向经济开发型转变。

延安人民在改革的号角中醒悟了。他们因地制宜，利用土地广袤、资源丰富的优势，积极开发林、副、渔、牧业，发展地方工业和乡镇企业，取得了阶段性的胜利。在农业上开发了烟、果、羊、薯四大支柱产业；工业上开发了石油、煤炭、卷烟、毛纺、陶瓷五大拳头产

品。烟叶种植、苹果生产、羊子养殖、花椒栽培、土豆生产等“种、养”基地正在形成；建立了子长、永坪、延安市、桐树底和店头五个工业开发小区；经济结构经过调整，“产加销”一条龙、“科工贸”一体化的良性循环态势愈加明显；以能源为主的矿产基础性战略产业群和以地表资源为主的综合利用战略产业群初成雏形。目前，以这两个战略产业群为主体，同时向外辐射扩散，带动了县（市）、乡镇工业和农村经济的发展。这种依托资源选“点”，连“点”成“线”，结“线”成“网”的点轴经济结构，充分利用区位优势 and 点面“梯度差”的经济势能和优、劣转化作用，迅速冲破了封闭、落后状态，形成具有自己特色的经济网络和交错互补的产业带。从而使延安的资源优势、劳动力优势、市场优势和综合发展优势得到较好的挖掘，由潜在的资源优势正向商品优势、经济优势转化。1991年底，全区已有84个贫困乡镇的67.1万人越过了贫困线，全区人均占有粮食已越过400公斤，人均收入446元，160余万人民的温饱问题已基本解决，全区从“富饶的贫困”中走了出来。

当然，这个变化对延安昨天来说，的确是历史性的；但同兄弟省区比，又处于起步时期，带有打基础的意义。那些刚刚摆脱贫困的县、乡镇及农户，不仅标准还较低，而且很不稳定；那些基础条件太差的地方，丰年脱贫、灾年又复贫的可能依然存在。因此，延安脱贫的胜利只能说是初步的，那种期望在短期内发生“突变效应”的思想是不切合实际的。因此，今后三五年内，脱贫工作将进入最困难的攻坚阶段，需要下更大的决心，采取更强有力的措施加以实施。能否获得这一仗的最后全胜，关键在于创造性地确定符合本地实际的发展战略、开发方针和采取有效的战略对策，以真正做到扬长避短，发挥优势；关键在于以改革总揽全局，扩大开放联合，不断提高“造血”功能，建立健全充满生机和活力的经济运行机制。

从上述思考出发，我们对贫困地区经济发展战略、产业模式选

择、经济结构调整、经济机制转换、强化企业管理等问题,结合延安的改革实践,撰写了这本书。目的在于引发更多的人们对不发达地区经济开发问题的关注。并呼吁和期望,在进一步的改革实践中,创建一门具有中国特色的经济新学科——脱贫经济学,从而把我国经济建设中这个具有重大理论和实践意义的战略问题向前推进一步。

本书在编写、出版中,延安地区科协、陕西人民出版社给予了很大支持,原国家经委主任袁宝华为本书题写了书名,在此,一并谨致谢忱。由于我们水平所限,错误在所难免,殷切希望广大读者指正。

作 者

1992年6月1日

目 录

前言	(1)
延安经济发展战略的新思路	(1)
建立“主导倾斜—总体推进”产业发展模式的思考	(22)
推进延安经济发展的战略转换	(38)
建立长期稳定经济的发展机制	(53)
延安经济发展的结构战略	(74)
关于加快产业结构合理化的问题	(84)
加快产业结构转换的几个问题	(100)
深化脱贫开发的思路与对策	(113)
长期稳定地发展农业	(125)
农村主导产业工业化的战略思考	(149)
治穷致富的实践与开拓	(164)
提高工业经济效益,加速全区财政脱补	(185)
陕北能源主导战略与多维对策	(201)
关于加快延安工业化进程问题	(224)
搞活企业与所有制结构的调整	(257)
搞活全民大中型企业	(271)
地方工业十年发展的主要特点	(305)
延安工业开发的若干经验	(320)

工业技术改造十年回顾.....	(333)
延安工业管理科学的重大发展.....	(346)
推进以企业兼并为契机,产权转让为核心的 深化改革.....	(358)
“输血型”机能到“造血型”机能的转变 ——兼论财政改革与企业改革的同轴性.....	(386)
陕甘宁边区的财政发展及其理财思想.....	(410)

延安经济发展战略的新思路

当前，世界经济形势的变化，为我国沿海地区切入国际大循环带来了机会，也为加快西部开发提供了一个新的经济环境。位于内陆边沿地带的延安地区，在压力与机遇并存、脱贫和发展同位的现实中，面临着思路的换新、战略的调整与对策的选择。

一、历史的机遇

历史的经验告诉我们：变化总是孕育着机会；但机会只是一种可能，稍纵即逝。60年代初，在全球技术革命的推动下，国际分工开始出现新格局：一些发达国家利用科技新成果，发展收益高的资本密集型和技术密集型产业，把部分劳动密集型产业逐步转移到劳动成本低的发展中国家和地区。当时我国处于“被封锁”之下，第一次发展的机遇由于无法利用而丧失。

60年代末至70年代中期，世界爆发了两次能源危机，发达国家又把部分大量消耗能源和矿产资源的重化工业，向新兴工业化国家和地区转移，这时我们国家正处于十年动乱，机遇又因不能利用而第二次丧失。

80年代以来，发达国家一方面资本过剩，实行大规模资本输出；另一方面劳动费用大幅度上涨，致使相当一部分劳动密集型

产业的比较优势逐步丧失，因而纷纷改变战略，进行产业结构的大调整，把重点放在发展技术密集度高，而能源、资源密度低，附加值高的新技术工业上。

面对这一新的国际机遇，我们想到、看到并企图加以利用；但机遇带有突出的时限性，适时利用会带来创新，引发突破，同时也充满着风险。我国 80 年代初在沿海地区实行开放政策，本意想通过国际资金和技术的引进加速国内经济的发展。但因扇面错位，沿海地区利用中西部资源，占领中西部市场，挣了内地的钱，形成依靠国内原料加工，依靠国际市场销售的内部自我循环。这一出乎意料的结果，使我国经济形势更为严峻：既使沿海地区与中西部争原料、争市场的矛盾日益加剧，又使西部地区经济发展受到压抑，沿海地区的经济也陷于困境。

中共十三大之后，党和国家及时分析国际国内形势，在广泛调查、深入研究和吸收经济理论界意见的基础上，提出沿海经济发展新战略。即两头在外，大进大出，把沿海地区推向国际市场，发展外向型经济。其实质就是充分利用我国农村劳动力资源丰富的优势，大力生产劳动密集型产品，参与国际交换，除劳动力和能源立足于国内以外，其它原料基本上从国外进口，经过加工升值再销往国际市场换取外汇，加入国际大循环。

我国经济发展这一新的战略构思，是以出口产品为载体，将农村劳动力转入国际大循环之中的劳务出口。这样，一方面可以充分发挥我国沿海地区劳动费用低廉的优势，解决剩余劳动力的出路。另一方面利用国外原料、国外资金在我国沿海加工后再到国际市场换取外汇，为振兴我国经济提供所需要的资金和技术，促进我国工业现代化；与此同时，再用工业发展后积累的资金和技术支援农业，发展农业设施和技术。从而通过国际市场的转换机制，沟通农业与重工业之间的循环关系，为矛盾的解决提供转化条件。

我国沿海经济发展新战略的确立，对西部地区的意义主要在于：东部地区跻身于国际分工行列后，不仅可使自身产业结构合理化，加速外向型经济的形成，而且为中西部地区腾出一大部分原料和产品市场，推进国内经济循环新秩序的建立。中西部地区则可借用这一时机，根据自己的资源条件，通过比较成本和比较利益的选择，优化本地区的产业结构并迅速填补这一部分国内市场，从而推动次发达和不发达地区的经济增长。因为东部地区参加国际经济大循环，首先要根据国际分工要求调整产业结构。这样不仅可向中西部扩散和转移一些产业；还可通过东部与国际市场的联系，以中西部的资源优势 and 劳动力优势间接参与国际大循环。国际国内经济分工的这一重大变化，既为加速延安经济开发提供了一个极好的机会，又向我们提出了战略调整和对策选择的新课题。

二、区位的裁度

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，一个省经济发展战略应从属于国家宏观经济战略；明确延安地区在全国、全省经济总体布局中的战略地位、战略分工，是选择和制定区域经济发展战略的基本思想和依据。

首先，从经济地理学入手，认识世界经济的变化及其可能对我国经济发展战略产生的影响，是把握时代特征的基础。

当前，国际经济新分工的结果，将使世界经济中心产生分解与转移，由一元化向多元化发展。据预测，大约 90 年代后，亚太地区将成为世界另一个重要的经济中心。世界经济中心由欧洲大陆向亚太地区的这一转移，对于我国经济不发达地区的高速度发展以至经济的全面起飞，将提供十分有利的条件。

同时,根据国内经济发展“梯度理论”,陕西属内陆经济地带,发展水平居中,是国家“八五”、“九五”投资重点地区,其开发速度、发展水平对2000年战略目标的实现举足轻重。延安位于黄河中游,系高原丘陵沟壑区,东与山西相邻,西同甘肃相接,北靠本省榆林,南接渭南、咸阳,生产力水平同西部边远经济不发达地区相等同,属“待开发”地区。

其次,明确全国、全省生产力战略布局及其分工与交换的要求,是区县经济开发战略选择的关键。

按照我国二十年分两步走的战略要求,“七五”、“八五”期间,国家建设的重点将放在沿海经济地带和内陆经济地带的山西、内蒙古、豫西等大型能源基地建设地区;90年代中期,内陆经济地带将逐渐成为建设重点;21世纪,建设重点将转向西南和西北,延安地区“八五”后期可能列入重点建设地区。

此外,根据陕西生产力布局规划,关中地区应成为带动全省经济起飞的主体,陕南、陕北成为辅助全省经济起飞的两大侧翼,这种战略布局及分工上的明确划分,为区域战略的制定提出了规定性的前提。

纵观以上,可得出以下结论:

(1) 一个国家的经济战略布局,应该充分考虑国际经济政治上的变化与趋向,一个省的战略布局不可能也不应该脱离全国的经济总体布局。我们制定延安区域开发、脱贫致富战略,就必须从全国、全省总体格局出发来确立战略,选择重点;离开总体目标,离开全国、全省的大战略,独立地确定区域发展战略就不可能得出正确的结论。

(2) 确立延安经济开发战略,注意区内同外部不同层次区域经济的联系,把自身系统放在全国的大系统去考虑是个大前提;但又要将区内作为一个完整的系统来看待,重视区域经济系统的整

体结构及其功能的发挥，使区内的小系统形成一个有机的整体也十分重要。对此，应在权衡与忖度中，找到宏观与微观结合的最适区。

(3) 延安地区位居西北，属内陆边沿经济地带，地理位置上可划归欠发达地区，但实际属于经济不发达地区。1987 年底还有 7 个县(市)、104 个乡镇、82 万多人，人均收入在 200 元以下；农民人均纯收入仅 202 元，全区吃财政补贴；目前处于开发起步时期。2000 年以前，以“增加收入，打好基础，积蓄力量，加速成长”为特征。

(4) 延安交通不便，地域封闭，文化落后，经济贫困；但却有丰富的矿产资源和生物资源优势，发展潜力大，开发前景光明。目前，国家已提出开发大西南、大西北的设想，并且进入了综合考察研究阶段。随着国家经济大战略的进一步展开，尽快开发建设西北地区以及国家经济布局重心西移已成为必然。在全国战略西移中，延安将以特有的资源优势，为西部地区大规模开发输送动力“血液”，以内腹“能源基地”起到承东启西的战略作用。

(5) 尽快开发延安资源，建立以能源为主体的现代工业体系，对加速解决关系国民经济全局发展的能源、资金和技术三大要素至关重要。这是延安以至陕西国民经济 90 年代进入新的振兴时期的关键。因此，延安在“七五”末成为重点开发地区，是由总体战略的分工与交换需要所决定的。

(6) 延安土地辽阔，居住着 160 万勤劳质朴、具有光荣革命传统的人民，这里除了蕴藏丰富的石油、煤炭、天然气资源外，自然条件宜农、宜林、宜牧、宜果，是一个取之不尽的原料生产基地，用之不尽的劳动力大市场 and 容量巨大的潜在消费大市场。因此，以资源为依托，开发“两个市场”，满足区内生产建设发展及人民生活不断提高的需要，是确立延安经济开发战略布局的基本

思想和出发点。

三、战略的思考

根据上述思路，延安区域经济开发，应立足于全区 160 万人民的脱贫致富，力争在本世纪末达到小康水平，由不发达地区进入次发达地区行列为近期、中期目标，进而缩小同先进地区的差距，逐步进入发达地区行列为远景目标。为此，发展战略应以生态农业为基础，高效工业为主体，坚持农工互补，工商并举，城乡一体，综合开发，跨跃发展，建立由内向型经济向外向型经济逐步倾斜的战略结构。

实现这一开发战略，可分为三个发展阶段：“六五”至“七五”末，是奠基阶段；“八五”到“十五”是拓展阶段；“十五”以后的 20 年左右是跨跃阶段。

奠基阶段又可称为初始目标或脱贫目标。主要任务是把适用的传统技术引入农业和工业，继续稳定粮食生产，进一步调整工业结构，有计划、有重点地改造现有企业，使初具规模的石油、烟草、毛纺、煤炭生产能力不断扩大，为下一步的大规模开发，系统加工转化奠定物质、技术基础；延安目前处于开发初期，经济建设规模小，深层加工少，商品率低，竞争能力弱，市场开发能力差，主要工业产品还不能满足区内人民生产、生活的需要。第一阶段要以改变这种状况为主要目标，扩大能源生产能力，大力发展农产品、矿产品的初次加工业，形成一定规模。这是较低层次的发展，但可通过初级产品输出，在短期内给全面开发提供必需的垫底、起步资金。这不是发展的理想目标，但在相当长时间内具有可观的比较利益，系不可缺少、不可忽视的初始环节。

拓展阶段又可称为全方位开发目标或缩差脱贫目标，主要任

务是在大力发展内向型经济的基础上，面向省外、面向全国，逐步实现由单一内向型向内外结合型经济的转化。措施是通过能源主体战略的形成和发展，为经济开发战略的全面展开提供比较充足的资源、资金和技术；通过现有企业的改造、经济结构的调整，大力发展用先进技术装备起来的传统工业及用先进技术逐步改造传统工业，并有选择地发展少量高新技术工业，以推动全区技术水平的提高，加快发展过程。这一阶段的标志是全区摆脱贫困，实现财政自给，达到小康目标。延安资源丰富，在农副产品及能源的深层加工上发展潜力大，前景十分光明，不仅可大力发展轻纺、服装、美术工艺等劳动密集型产业，又可积极开拓电子、化工等技术密集型产业，促内外向结合型经济的形成。

跨越阶段也可称为开发阶段的终端目标或发展时期的理想目标，主要任务是完成工业、农业的改造任务，大力发展技术、知识密集型产业，建立现代化工业、农业体系，加快内向型经济向外向型经济的倾斜，实现经济发展的良性循环，其标志是建立生态农业结构、效益工业结构及增值经济结构，由不发达地区进入次发达地区行列，并开始向发达地区推进。

每一发展阶段中，都面临布局和产业结构再调整的任务。发展的层次在深化，调整的内涵也在不断丰富与深化。各个阶段的基本经济特征，主要表现为结构特征的变化。第一阶段由于工业基础的加强，新技术的引进，乡镇企业的蓬勃兴起与企业联合的发展，农业与工业、农村与市镇在联系紧密化的同时，差距会进一步扩大，二元经济结构特征会逐步显露；第二阶段中，由于对支柱产业、重点企业的系统改造，新兴产业的勃起，除农业与工业二元结构特征继续存在，工业内部传统产业与新兴产业的二元结构特征也会萌发，仍然占多数的传统技术与占少数的现代技术的格局会进一步突现；第三阶段里，工业中现代技术已占相当地

位，传统技术在优胜劣汰的竞争中逐渐弱化，农村与城市联合紧密，产加销走向一体化，两者差距不断缩小，二元结构在弱化中逐步开始消失，经济开发进入系统的全面发展的新时期。

四、经济战略转换的目标

我国沿海地区经济发展战略，是把中国经济作为世界经济的一个有机组成部分来考虑的。延安经济发展战略的新思路，就是在这一大前提下，以全球经济观念和全国一盘棋的思想，把自身置于两个经济大循环之中。这既是延安经济新战略转换的思想依据，又是加速转换的实质所在。

（一）顺应潮流，把延安地区纳入两个经济循环之中

国际经济大循环，它是一种以出口产品为载体，将农村劳动力转入国际经济大循环之中的劳务出口。沿海地区发展外向型经济，到国际市场上进口原料，加工增值等，再把产口销往国际市场，坚持“大进大出，两头在外”。这样，一方面充分发挥我国沿海地区劳动力费用低廉的优势，解决农村剩余劳动力的出路，一方面把大批的外资吸收过来或在国际市场换回外汇、换取资金和技术，再以我国工业发展后积累的资金和技术返回来支援农业，从而通过国际市场转移机制，沟通我国农业与重工业的循环关系。

国内经济大循环，这主要指沿海与内地的东西大循环，包括人财物的双向流动。沿海地区参与国际经济大循环，一方面要把一些为中西部服务的技术、产品市场留给中西部，把自己的重心转向国际；另一方面要把一些高耗能及矿产资源加工的化工原料基地转移给中西部，并适当利用中西部的能源及劳动力部分参与国际大循环。而中西部地区则正好利用这一时机，利用自己的市场，大力引进资金、技术和人才，加快优势产业的发展和工业化

建设步伐。国内东部、中部、西部通过资金、物资与市场的双向循环，推动我国经济发展。

国际经济大循环的出现，是科学技术飞速发展的必然。由于科学技术的发展，信息传递迅速，商品、资本和劳动力的流动非常容易，各国经济日益互相依赖，世界经济越来越形成一个不可分割的整体。

国内经济大循环的组成，也是水到渠成，符合三大经济地带的共同意愿。国际有资金而缺劳务，东部有技术而少能源，中西部有资源而短资金、少技术；东西中各方，怀忧存劣，不联合、不扩建与沟通循环系统，各自的优势就会消失，劣势会更为突化。在大讲经济效益的今天，商品靠价值规律自然调节，不在大的范围内扬长避短，转劣为优，就会陷入全面的经济萧条。西部可供给沿海生产所需的原料、能源，但前提是要经济上合理，利益共沾；沿海地区要让出一部分外汇收入，使内地得到急需的资金和技术，以加速国内经济循环。

在机遇面前人人平等，但抓住机遇的条件却各不相同。我们要解放思想，转变观念，抓住机遇努力跻入两个循环，谋取新的发展。

（二）结合区情，建立符合生产力实际的产业发展模式

怎样进入国内大循环，怎样占领沿海地区的真空地带，间接渗入国际大循环，是延安经济发展战略要回答和解决的首要问题。做到这一点，必须把握好四条：一是地区产业结构的构想和产业政策的设计，必须服从两个循环的总要求，把新的形势特点同地区的特点结合起来。二是要从实际出发，突出地方特色，发挥本地的优势，并由此而确定本地区的带头产业、主导产业，建立与此相适应的产业政策；三是要处理好基本建设与技术改造的关系，更好地发挥资产存量的作用，通过调整，使产业结构日趋合理；四

是尽快改变交通、电力滞后现状，为经济开发逐步完善社会环境。办法是鉴于目前开发受制于资金、技术，就应集中有限财力，选择优势产业，重点突破，从产品开发或产品创优突进是最有效的途径。如煤和高品润滑油的出口，已疏通了渠道，地毯也开了好的头，民间美术工艺品也有好的势头和前景。就应从这些行业和产品抓起，提高质量，扩大生产，开发新品种，增加交易量，提高创汇能力。

积极参与国内大循环和部分进入国际大循环，这是发展延安经济的绝好机会，失去这个机会，我们就要负有历史责任。我们过去曾失去过机会，尽管原因是多方面的，但教训十分深刻，不能再蹈历史覆辙。

因此，在国际国内经济新形势下，延安经济开发的首先任务就是围绕区情，作出经济发展的战略选择。对此，我们认为：外向型经济将导致高技术、高劳动费用的新格局；内向型经济却以传统技术和劳动密集型为主。我国是一个传统的内向型经济，近年来沿海地区实行对外开放，外向型经济有所发展，但仍以内向型为主。西部地区只有内向型经济，基本不存在外向型的问题。延安是贫困地区，经济处于开发之前的准备阶段，经济基础薄弱，商品的自给率很低，财政长期靠国家补贴，内向型经济也发展缓慢。

国际市场导向，市场国际化，这是发达地区的特点；国内市场导向，推移发展，这是不发达地区的特点。沿海地区更多的讲参加国际分工，西部地区更多的讲参加国内分工。延安虽然贫困，但有资源，有廉价的劳动力和广阔的区内市场。脱贫不能坐等，要在开发中、发展商品生产中、参加国内经济大循环中加快开发步子。根据区情，从大力发展内向型经济开始，在脱贫致富的基础上，开发外向型经济，最后形成内外结合型经济是延安产业发展模式的最适选择。

（三）抓住关键，突出近期战略转变的重点

延安与发达地区比，从一方面看，地域封闭、商品意识差、劳动力素质低、资金紧缺，技术落后、信息不灵、小生产和封建意识浓厚、依赖思想大、社会开发差，这些是经济开发的制约因素。但从另一方面看，资源丰富、劳动力充足、市场容纳大，人民求实拼搏精神强，这又是发达地区所不及的。不同的区情，需要走不同的发展路子，近期战略转变的重点有：

一是经济开发的战略思想上，要立足现有技术基础，以低层次的劳动密集型重工业起步，逐步向资金技术密集型产业倾斜发展；立足传统工业产品生产，以低层次的满足区内人民生活需要的产业起步，逐步向内外结合型经济倾斜发展。这里最主要的是立足当地资源优势，从资源开发型经济起步，逐步带动农业、加工业及各种服务业的发展，逐步走向深加工、精加工。步骤上必须坚持“夯实基础、分级开发；循序渐进、重点突破”的原则，使资金贫乏，基础薄弱的状况逐步改变。

二是脱贫的指导思想要转变。延安贫困面很大，且因“输血”性的脱贫不稳固，有不少农户脱贫后又变贫，造成“年年处处扶贫，处处年年难脱贫”。这是因为坚持“冬给棉，夏给单，逢年过节给点钱”的救济方式造成严重依赖思想所致。因此，要改变这一状况，要从外部资助为主转向自主、自强为主，变“输血”增量、救灾、救急、济贫为主为综合开发、综合治理、脱贫治本为主，增强“造血”功能，实现一次脱贫，达长富久安。我们守着资源不开发，必然走“怀抱金碗讨饭”、“望宝兴叹”的旧路，守着原材料不搞增值加工，就会化优为劣。要打开门户，实行全方位开放，通过独资、合资等形式吸引国外、外地来延办厂，开发矿山，搞资源加工转化，吸引资金和技术。要坚持扶贫治本，治穷治根，走“扶持一个点，安排一批人，带动一大片”的增强