

通向繁荣的 探索

潘照东 著

民族出版社

8910218 F127.53

通向繁荣的探索

潘 照 东 著

中 国 社 会 科 学 出 版 社

责任编辑 虞 农
封面设计 刘家峰

通向繁荣的探索

潘照东 著

※

人民出版社出版 发行 · 各地新华书店发行

北京市怀柔平义分印刷厂印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：8 1/4 字数：216千字

1989年6月第1版

1989年6月北京第1次印刷

印数：0001—2,000册 定价：2.40元

ISBN7—105—00666—8/F·16

(汉 3)

前 言

近年来，中国西部民族地区与东部汉族地区在经济发展水平方面差距迅速扩大的状况，已经日益引起海内外有识之士热切地关注。

几乎占国土面积三分之二的民族地区，能否摆脱贫困？如何开辟通向繁荣的途径？这不仅是民族地区一亿多各族人民切身利益之所系，也是将对我国社会主义现代化建设产生深远影响的重大问题。

现实向理论发出急切的召唤，现实提出的问题迫切地期待着理论的回答。

现实促使我这个当过建设兵团战士、工人，却未受到系统高等教育的年轻人，不揣鄙陋，筚路蓝缕，踏上理论探险的征程。

《通向繁荣的探索》就是我几年来部分探索成果的汇集。书中所收各篇文章，从各个不同角度，对繁荣西部民族地区经济进行了初步的探索。

作为初出茅庐的习作，它的粗糙、幼稚是不言而喻的。因此，我诚恳地期待各方面的批评指正。同时还应指出，此书虽然是作为个人成果问世，但得益于前辈师长、同侪新秀之处甚多。对前人成果的借鉴，与青年朋友们的切磋协作，使我少走了不少弯路，给予我许多宝贵的启迪和裨益。在此谨向他们表示深切的谢意。

作为一名探索者，我深感来日方长，任重道远。我寄希望于未来，我对未来充满信心。

作 者

一九八八年六月二十日

目 录

繁荣西部理论，振兴西部经济·····	(1)
论民族地区经济运行机制与经济改革的特点·····	(10)
民族地区在改革中面临的问题与对策·····	(24)
论《民族区域自治法》与民族自治地区的经济改革·····	(32)
论区域经济差异与技术对策	
——与“梯度推移”论商榷·····	(42)
论我国对外开放的目标与政策	
——与夏禹龙等同志“开放的梯度理论”商榷·····	(56)
论不发达地区的自然资源转换战略·····	(66)
论我国二元经济结构与发展战略问题·····	(77)
我国经济发展的四大潜在危险·····	(97)
成长：新的格局与选择·····	(108)
对美国“阳光地带”勃兴的思考·····	(127)
不发达地区投资效果评价研究·····	(132)
努力提高企业的经济效益是解决民族地区财政	
困难的重要途径·····	(159)
以马克思主义理论为指导，发展社会主义	
畜牧业经济·····	(170)
内蒙古自治区与蒙古人民共和国畜牧业生产发展的	
比较研究·····	(185)
建设草场，以草定畜，开创草原畜牧业发展的	
新道路·····	(195)
绵羊饲养业中的“毛肉矛盾”与解决的途径·····	(205)
畜产品价格问题初探·····	(215)

草原畜牧业机械化发展的新形势和新课题

——呼伦贝尔盟牧区调查 (225)

通向繁荣的选择

——镶黄旗“以牧为主，多种经营”战略方针的探讨 (238)

关于牧区发展乡镇企业的若干探讨 (249)

向内涵挖潜力，要效益

——谈旗县皮毛加工企业的发展方向 (256)

关于牧区消费变化的调查与思考 (263)

繁荣西部理论 振兴西部经济

中国的西部^①，这块神奇、富饶但还贫困的大地，曾演出过多少幕威武雄壮、瑰丽多彩的活剧！今天，她又成为中外各界人士瞩目的热土。

当东部沿海地区被资源耗竭、能源短缺困扰之时，西部民族地区引起了中外投资者越来越高的兴趣。在中国的现代化建设进程中，西部是否能提供强大的后续推动力？

当东部的“黄金海岸”熠熠生辉，进入经济增长S型曲线跃升阶段之际，面对东西部经济、社会发展差距的扩大，二元结构的深化，不少人深感忧虑；面对严酷的自然条件，薄弱的经济基础、复杂的社会问题，目前还处于不发达状态的西部地区，能否走出一条具有自身特色的现代化建设之路，逐步进入发达状态；会不会产生中国的阿拉斯加、印第安族？

关注，忧虑，……

思考，探索，……

实践向理论发出呼唤：创建以中国西部民族地区的现代化建设问题为研究对象，以解决中国西部民族地区现代化建设的战略思想、步骤、方针与众多关键问题为宗旨的理论体系——西部开发学，是西部民族地区现代建设的需要，更是中国现代建设的需要；是现代化建设起步阶段的需要，更是现代化建设长远发展的需要。

解放前，西部民族地区的经济、社会发展水平都大大落后于东部汉族地区。解放后，虽然向西部地区投入了大量人力、物

力、财力，促进了西部地区的经济、社会发展，但其速度仍落后于东部地区。特别是十一届三中全会以来，由于在国家经济调整、体制改革、对外开放中所处的环境、面临的态势不同，当东部沿海地区的起飞引起世人瞩目的时候，西部的滞后状态也形成日益强烈的反差。如何克服西部地区在自然、经济、社会等各方面受到的滞后性抑制，已成为当前亟待解决的问题。党中央决定，在21世纪初，将经济开发的重心逐步西移。在今后一段时间里，如果不能使西部地区的经济得到相当发展，体制改革取得较快进展，社会发展水平获得较大提高，便难以承受这一战略转移的巨大压力，甚至贻误这一伟大历史任务的完成。

创建西部理论，在于从理论、观念、政策等诸方面打破传统的滞后性约束，为西部开发的战略决策提供科学依据和理论基础。因此，它必须具备理论的科学性，植根于客观实际的深厚土壤之上，并以严谨的科学分析手段，排除偏见和臆测；它必须具备理论的系统性，不能是零散的、互不联系的、仅从某一局部出发的个人研究成果，而是将西部置于国家的现代化建设全局之中，既注意到西部现代化建设的内部条件与外部环境的分析，又突出经济建设这一中心内容的集体研究成果，不停留于表面现象的收集陈述。在大量调查研究的基础上，剖析事物的本质，揭示西部自然——经济——社会这一大系统运动发展的规律及其特点，进行抽象与升华，从而指导社会实践。在有计划的商品经济条件下，西部开发的外部环境与内部条件将产生深刻的变化。在过去产品计划经济管理体制下所形成的传统理论、观念与政策，已不能适应新的发展要求，必须及时调整。因此，研究西部理论应向传统的观点、政策发起冲击，力求取得实质性的突破。并且深入探讨转化的动因与机制。例如，西部的资源优势古已有之，为什么一直没转化为经济优势？原来经济较发达、物质技术基础雄厚、人才充裕（甚至过剩）的京、津、沪等老工业基地，为什

么落后于新崛起的“明星城市”？温州的兴盛说明了什么？美国“阳光地带”的勃兴又可带来什么启示？等等。

深入探讨导致西部与东部的差距继续扩大的经济内涵，从客观上分析西部经济发展对国家经济振兴的地位与作用。例如，我国在现代化建设的起步阶段，经济发展的中心任务是努力理顺基本经济关系，包括探索管理体制改革的道路，促进产业结构向高度化发展，实现生产布局合理化。但是，近年来的实践表明，加工工业集中的东部地区的超高速增长，原材料、能源工业集中的西部地区的滞后状态，恰好加剧了能源、原材料短缺与运输紧张的态势，加剧了结构性失衡与布局性失衡的矛盾。

西部发展的道路，不能停留在传统的继续依靠外力的推动和经济发展诸要素的外部投入，而应根据我国从产品经济向有计划的商品经济转轨以及由此导致的管理体制、运行机制的变革所形成的新的发展环境与条件，探讨通过体制改革、政策调整、结构优化、功能演进等多方面的努力，理顺内、外部经济关系，提高自身的经济实力和竞争、创新、应变能力，以及对外部经济要素的吸引、吸收、转化能力，以焕发内部动力及活力为主，实现发展速度与质量共同提高的新的发展道路。

目前，创建西部理论的条件已趋成熟。数千年开发西部的历史，丝绸之路的繁荣与衰落，西域文明的兴盛与式微，居延、楼兰古国的崛起与消亡，无不为我们提供深刻的借鉴；新中国成立后，西部开发的历程和近年来西部开发的现实所面临的问题已展示得比较清楚；大量的调查研究，翔实的基础材料，日益扩大的研究队伍，不断深入的理论探索，为西部理论奠定了坚实的基础；体制改革，对外开放，经济调整，迎接新技术革命的挑战，一次次强烈的冲击波，启动着人们的思维——创新机制，不断求索，不断攀登。

罗马俱乐部1979年的研究报告《学无止境》提出：迎接未来

的挑战，人类的责任，一是创新，二是参与。唯其“创新”，才给“参与”注入了新的生命力；唯其“参与”才使“创新”获得了更高的意义，西部理论诞生伊始，即以“创新”、“参与”为自身的鲜明特色，在实践与探索中，努力开辟自己成长的道路。近年来，西部理论主要在以下方面向传统理论发起冲击与挑战。

1. 如何认识西部地区的发展水平

传统观点将西部的落后绝对化、固定化。而西部理论认为，从总体上看，西部落后于东部，但就具体地区具体行业则不可一概而论。经过30多年的建设，在西部广阔的经济稀疏地区，已经建起了一批新兴工业城市，正在逐步生长、发育为新的经济密集区；一批骨干企业拥有国内第一流的技术力量和物质装备，形成了一批值得重视的新技术吸收、转化场与生长点、扩散源，其拥有的潜势对西部地区的发展将产生深刻的影响。同时，应克服传统的单指标评估法（只看工农业总产值）和静态评估法（只看某一年度，不看动态变化），代之以多指标的综合考察法和进行趋势分析的动态考察法进行评估，从这些方面看西部有些省区实际上已进入中等发展水平，而且近年来发展的速度与效益都比较好。

2. 如何认识西部地区的发展模式

西部理论认为，现代社会的经济发展战略，可划为自然资源转换、人力资源转换、智力资源转换三种基本类型。从不同地区的具体实际出发，采取不同的发展模式，是科学地制定发展战略的要求。根据西部地区的实际情况，应是采取自然资源转换战略，即通过开发丰富的自然资源，吸引资金、技术与智力，逐步形成经济优势，并实现从初级自然资源转换战略向高级自然资源转换战略乃至资源综合转换战略的过渡，实现发展速度、经济实力和科技、经济、社会发展水平的同步提高，使西部地区最终跻身于发达的行列。

3. 如何认识国内的技术转移规律

传统的观点认为，应让发达的东部沿海地区首先引进和掌握世界先进技术，然后向次发达的中部地区和不发达的西部地区逐步推移，并称之为“梯度推移规律”。西部理论认为，技术的“梯度推移”或“反梯度推移”都是客观存在，它们都遵从获得最佳经济效益的规律，只承认前者并将其绝对化、固定化，显然是片面的。在新技术革命、对外开放、对内搞活的新形势下，西部地区也可以从国外直接引进先进技术，在资源开发、加工和某些新兴高技术产业方面取得超越发展。国家的宏观技术政策，也应从不同地区的具体特点出发，区别情况，分类指导，切忌一概而论，封闭了西部不发达地区实现超越发展的道路。

4. 如何认识东西部经济关系

传统观点认为，应集中财力用于东部老工业基地的建设，继续扩大其生产规模，以带动国家的现代化建设。西部理论认为，我国经济东密西疏的二元经济结构，表现出生产布局的严重不合理，老工业基地规模臃肿，结构畸形，功能衰退；西部地区缺乏对原材料加工、转化的能力，经济实力难以提高；原材料、产品长途运输，增加成本，加剧运输紧张状况，降低了宏观经济效益。因此，应当采取“适当调整东部，稳步发展中部，积极开发西部”的方针，逐步引导各地区的产业结构合理化，经济功能健全化，并进而实现国家产业布局的合理化。同时，还应大力发展东、西部之间的横向经济运动，创造理想的组合经济效益。

5. 如何评价西部地区的投资效果

传统观点认为，东部投资效益大大高于西部，因此应是投资重点。西部理论认为，这一观点排除了产业结构、价格体制等重要因素，具有严重的局限性与误差。首先，西部地区的产业结构偏重于政策性亏损或低利的采掘、原料工业，而东部地区则偏重于政策性高利的制造工业。其次，国家的原材料、能源、运输补

贴政策，实际是“抽西补东”，造成西部地区创造的经济效益在东部实现的虚假表象。第三，东部地区原有基础设施较好，多年来牺牲城市建设发展工业，“欠账”严重。第四，西部的投资建设形成了对加工工业基地乃至整个国民经济发展的扩散效益和综合效益，是以直接经济效益无法衡量的。

6. 如何认识西部地区的开放

传统的观点认为，我国的对外开放也应循沿海开发区、开放城市与经济腹地逐级降低，形成与技术梯度并列的“对外开放梯度”。西部理论认为，我国的内陆口岸和某些纵深腹地，也同样具备对外开放的条件，应当有计划、有步骤地实现沿海—内陆口岸—纵深腹地的全方位开放，从而加速我国物质技术基础的全面更新改造，促进经济管理体制的全面改革，保证现代化建设目标的实现。面对国际上竞争加剧，西方发达国家贸易保护主义抬头和我国沿海开放中出现的一系列问题，必须不失时机地改单向开放、单渠道输出—引进为多向开放、多渠道输出—引进为全方位开放战略。

7. 如何认识西部民族地区的经济运行机制与经济改革的特点

传统观点认为，西部民族地区是依靠国家财政补贴过日子的“输血机制”。西部理论认为，在过去的产品经济条件下，形成了以“外控制—嵌入型”为特征的民族地区经济运行机制，虽然在一定程度上促进了民族地区的经济发展，但是抑制了自我发展的动机，束缚了自我发展的能力，助长了依附性和依赖心理，使其长期缺乏自我发育的功能。当前，应逐步实现向“自组织—自生长”型经济运行机制的转变，通过管理体制、价格体制、财政体制等配套改革和经济结构调整，全面改善民族地区经济发展的环境，使之恢复、发展正常的自我发育能力，启动其自我发展的动力与活力，促成民族地区的经济振兴。

对于我国社会主义现代化建设中一系列重大问题，特别是西部民族地区的开发建设问题的初步探讨，西部理论尚待逐步深入、扩展，需要在与各种观点的对话、切磋中逐步完善。但是，西部理论的崛起和东西对话的继续，无疑将对我国经济理论的繁荣和现代化建设产生积极的影响。

探索，创新，前进，……西部理论在成长过程中，不断寻找新的突破口。现在，它将瞄准西部民族地区的经济体制改革问题。

中共中央关于国民经济和社会发展第七个五年计划的建议指出，“七五”时期是我国经济发展战略和经济管理体制进一步从旧模式向新模式转换的关键时期，其首要任务，是要使改革更加顺利地展开，力争在五年或者更长的时间内，基本上奠定具有中国特色的、充满生机与活力的社会主义经济体制的基础。

我国少数民族地区解放后的经济发展，主要是通过产品计划经济管理体制来实现的。产业结构和产品结构特点是重工业、原材料工业、初级与中间产品的比重较高，受传统体制的约束较强。西部民族地区的社会条件又远较内地、沿海的汉族地区复杂，经济改革的艰巨性就更为突出。党的十一届三中全会以来，我国的经济体制改革主要是从沿海、内地汉族地区的普遍情况出发的，虽然在改革进程中，在某些方面注意了民族地区的特点，实行了一定的优惠政策，采取了某些特殊措施，对民族地区的经济发展起到了一定的保护、促进作用。但是，某些重大的政策、措施未能充分考虑西部民族地区的具体情况，不适当地采取了“一刀切”或“抑西扬东”的作法，从而对西部民族地区的经济发展产生了政策性的滞后性抑制，未形成与《民族区域自治法》相配套的经济法规与相应的体制、政策体系。这一问题能否及早解决，无疑将对西部民族地区的现代化建设产生重大影响。

民族地区经济体制改革的研究应当采取“双轨交叉”的方法进行。

第一条轨道是西部民族地区在经济体制改革中的态势与对策研究。我国经济体制改革的总体目标是分阶段、分步骤实现的。在每一具体阶段都要提出具体的阶段性目标与任务，以及相应的政策和措施。这就决定了在经济改革的不同阶段，各地区的经济发展与体制改革面临的环境与态势，都必然发生具体的变化。对于西部民族地区来说，如何使国家经济改革的阶段性目标和任务以及相应的政策和措施，能够客观地注意到这些地区的实际情况，采取较为适应的方针、步骤；这些地区如何在国家经济改革的总进程中，因地制宜地解决本地区面临的问题，特别是运用好《民族区域自治法》，改变过去盲目照搬照套内地、沿海作法的陈规，都是需要认真研究的。根据我国近年来经济改革的进展情况，有必要以半年至一年为阶段，提出西部民族地区在经济改革中面临的态势、问题与可供选择的解决方案的研究报告，供有关部门决策参考。

第二条轨道是西部民族地区经济体制改革的系统研究。为了准确地把握我国民族地区经济体制形成演变的来龙去脉，应当采取纵向比较的方法，研究民族地区经济管理体制的历史形成、演变过程，深入探索我国现有民族地区经济管理体制形成的历史原因、在不同历史时期的演变特点。同时，了解其他国家自治地区经济管理体制形成和演变中的经验教训，从而客观地认识我国民族地区经济管理体制中存在的问题，启发改革的思路。再以横向比较的方法，对东、西方不同类型国家的地方自治经济体制进行分析、研究，以资借鉴。在纵向比较与横向比较的基础上，深入探讨我国民族地区经济管理体制目前存在的问题、改革的方向、目标、途径、手段、阶段性任务及实现的具体方法，等等。

在这一研究过程中，应分阶段地产生以下成果，

1. 资料性成果

包括：我国不同民族地区的计划、财政、金融、科技、劳动工

资等不同方面的经济管理体制形成、演变的重要文件、文献、资料 and 东、西方不同类型国家自治地区经济管理体制研究资料的专题汇编，为全面研究打下基础。

2. 专题性成果

包括：我国不同民族地区经济管理体制形成、演变的历史过程及其经验教训，不同时期的具体特点与演变原因，经济管理体制各方面存在的问题与改革的设想等专题研究成果，东、西方不同类型国家自治地区经济管理体制的形成、演变特点及其经验教训，与我国进行比较分析。

3. 专著性成果

要系统总结我国社会主义建设时期民族地区经济管理体制形成、演变的经验教训和目前存在的问题，改革的任务、方向、目标、途径、阶段性任务与实现的手段，经济、社会发展水平存在显著差异的不同地区在经济改革方面如何因地制宜，等等。

西部开发的宏伟事业，为西部理论的形成提供了条件；而西部理论的繁荣，则势必成为西部振兴的先声。

（原发表于《中央民族学院学报》1987年第3期）

注释：

①本文中所指中国西部地区，包括内蒙古、宁夏、甘肃、新疆、青海、西藏、云南、贵州及四川西部等少数民族聚居的地区；文中所指中国东部地区，指沿海、内地少数民族人口较稀少的各省、市。

论民族地区经济运行机制与 经济改革的特点

我国的少数民族自治地区，资源十分丰富，是我国社会主义现代化建设的资源宝库。这些地区聚居的少数民族人口达5300万人以上，占全国的80%以上。我国的民族地区多数位于边疆，与十几个邻国接壤。加快民族地区的建设步伐，是我国社会主义现代化建设的重要任务。完成这一任务，不仅具有重大的经济意义，而且具有深远的社会意义和政治影响。

当前，我国正在进行以调整、完善经济运行机制，搞活经济为宗旨的经济体制改革。在这一改革中，如何实事求是地从民族地区的具体特点出发，采取相应的政策和措施，是当前面临的一个重要课题。本文就此谈一点粗浅的认识，以期抛砖引玉之效。

一

多年来，我国民族地区的经济运行机制属于产品经济条件下形成的典型“外控制—嵌入型”，这种运行机制是在特定的社会历史条件下形成的。

我国的民族地区，或是位于干旱、高寒的草原地带，或是位于偏僻、艰阻的丛林山区，经济发展较为困难。解放前，在帝国主义、封建主义、官僚资本主义反动统治以及落后的经济、社会制度下，各族人民受到残酷的压迫和剥削，经济残破，百业凋零，生产方式落后，人民生活困苦。当我国开始有计划的社会主义经济建设的时候，这些地区缺乏必要的资金、物质技术装备、

泉

管理技术干部乃至熟练工人。为了从根本上改变这些地区贫困、落后的面貌，党和国家通过中央控制型的产品计划经济管理体制，筹集、调度了大量的建设资金和物质技术装备，并派遣了大量管理和技术力量，扶持民族地区的经济发展，取得了显著的成效。

1950—1983年，国家对民族地区的基本建设投资总额达839.41亿元，有力地促进了这些地区的经济社会发展。1952—1983年，民族地区的工农业总产值增长了6.91倍，其中，农业总产值增长了2.42倍，工业总产值增长了26.13倍，并从无到有逐步建立了具有地方和民族特色的地方工业体系。同一时期，铁路通车里程增长2.19倍，公路里程增长7.88倍；社会商品零售总额增长14.5倍；卫生、教育、文化事业也都得到显著发展。

但是，在社会主义建设的历程中，随着民族地区经济的逐步发展，这种“外控制—嵌入型”的经济运行机制的问题也暴露得日益明显。

首先，在高度集权的中央控制型产品计划经济管理体制下，地方的经济发展取决于中央的宏观经济决策，这种决策以指令性计划的形式下达和贯彻，地方政府及其经济职能部门的责任只是被动地执行国家（或上级）的计划指令，缺乏主动地组织地方经济发展的能动作用。由此决定，民族地区宏观经济管理传统体制的基本特点是：被动、呆滞、僵化。上述特点在近几年我国经济转轨的机制转换时期，表现得尤为突出。

其次，在产品经济条件下，国家根据全社会的使用价值投入—产出要求，对不同地区实行的经济分工实质上是产品——使用价值的生产分工。民族地区资源丰富，开发较晚，物质技术基础较薄弱，一般农牧业、原材料工业占有较大比重，产品结构以原材料、初级产品为主。内地、沿海地区则是加工工业比重较高，产品结构以工业制成品为主。产业——产品结构不同，显然会对不