

关于 21 世纪初期 加快西北地区发展的若干建议(摘要)^{*}

中国科学院地学部

(中国科学院 北京 100864)

关键词 中国科学院地学部, 西北地区, 建议, 报告

1 西北地区开发要有新思路

江泽民总书记最近指出, 加快开发西部地区, 是全国发展的一个大战略、大思路。在发展社会主义经济的条件下, 加快开发西部地区要有新的思路, 充分考虑国内外市场需求的新变化, 按客观经济规律办事。

投资于人力资本、社会资本、无形资本的收益大大高于投资于自然资源开发、物质资本和有形资本的收益, 不同的发展战略和政策会导致不同的经济发展结果。改革初期, 西北地区人均 GDP 均高于福建人均 GDP 水平, 其中青海人均 GDP 水平高于广东人均 GDP 水平, 但是 1998 年广东和福建人均 GDP 相当于西北各省区人均 GDP 的 1.7—3.5 倍。资本投入增长率的差异性并不是造成各地区经济增长率差异性的唯一因素, 实际上新疆人均资本存量(按 1978 年不变价格计算的固定资产净值存量)增长率高于广东, 青海和宁夏与福建大体相当, 只有甘肃和陕西低于福建。有形物质资产投入造成差异的作用仅占 19%, 其余为知识、信息、教育、技术等无形因素的影响。因而仅靠增加有形资本投入或以开发自然资源为主的投资, 不可能缩小西北与沿海地区发展的差距。

国际和国内经验表明, 知识作为经济增长和可持续发展的最重要因素, 是一些国家和地区快速发展的秘诀, 也是另外一些国家和地区陷入发展滞缓及贫困的根源。东西部地区的发展差距实质是知识差距、信息差距、教育差距、技术差距与体制差距, 因而面对日益扩大的地区发展差距, 西北地区必须确定 21 世纪初期新的追赶战略。

21 世纪初期, 西北地区新的追赶战略的基本点就是“富民为本”, 从以物为中心转向以人为中心, 从单纯追求经济增长转向全面促进人类发展, 从净资本密集型大项目转向提高城乡居民人均收入水平和生活质量。具体由三大战略构成:

^{*} 中国科学院地学部于 1999 年 4 月组织十余位院士和专家, 综合分析已有资料, 对西北地区发展的相关问题进行了深入研讨, 形成咨询建议报告, 呈送国务院。该项目主持人: 孙鸿烈院士, 参加研究和讨论的人员有: 中国科学院院士张宗祜、刘昌明、程国栋, 研究员宋郁东、陆大道、夏训诚、胡文康、樊自立、樊胜岳、胡鞍钢。执笔人: 胡鞍钢。现文为该项研究报告的摘要, 发表时略有删节

收稿日期: 1999 年 10 月 20 日

一是知识发展战略。充分利用当代世界所提供的知识、信息、教育、技术要素促进经济和社会发展,强化本地区获取外部知识的能力和本地区创新知识的能力,提高全体人民吸收知识的能力和交流知识的能力,优先缩小与发达地区之间的知识、信息、教育、技术差距。

二是人力资源开发战略。扩大人们各种发展机会,提高人们各种发展能力,包括积极发展劳动密集型产业,扩大就业机会,缓解失业;建立竞争性劳动力市场,鼓励城乡与地区间人口和劳动力流动;强化对人民健康的投资,提供基本公共卫生服务;继续实行计划生育政策,控制人口增长;在城乡开展反贫困行动计划,扶贫到户。

三是可持续发展战略。明显改善生态环境,遏制自然环境不断恶化的趋势,重点治理水土流失,保护以绿洲为中心的生态系统。保护大江大河上游地区,严禁砍伐树林和破坏植被;合理利用水资源,实施以节水为中心的各类政策;对石油等战略性资源实行保护性开发。

伴随着发展战略的重大调整,西北地区工业发展应适应国内和国际市场需求的变化,主动调整产业结构和产品结构,由重点开发能源、矿产品资源转向对农业水土资源的开发和合理利用;由采掘和原材料工业为主的重工业化模式转向以加工农副产品为主的轻工业化模式;由政府对竞争性产业的投资转向对基础设施建设投资。西北地区不应是有什么资源就开发什么资源,而应是有什么市场(包括国内外市场)开发什么资源;不应仅依靠政府直接投资开发资源(包括能源),而是应鼓励国内外投资者开发资源,政府为其提供良好的投资环境和基本服务,并降低交易成本和投资风险。

2 实施开发资源的传统工业化战略面临挑战

长期以来,国家对中西部特别是西北地区一直采取资源开发导向战略,支持这些地区大力发展能源和原材料工业。“九五”计划纲要中,国家对中西部地区采取的五大政策措施中有四项是围绕开发自然资源的,进而引导资源加工产业向中西部地区转移。西北地区在“九五”计划中均确定了以开发资源为核心的工业化发展战略,这些措施对于缓解全国能源、原材料短缺状况,促进当地经济发展具有重要作用,但也形成了以能源、原材料为主的工业结构,其采掘业和原材料工业产值占工业总产值比重高于全国 25—40 个百分点。然而,当前国家对能源和原材料的需求严重减少,价格水平大幅度下降,生产能力过剩,使西北地区发展面临着新的困境。例如,1998 年仅石油和纺织两大产业就导致新疆 GDP 少增长两个百分点,成为全国 GDP 增长率最低的地区,使以“一白(棉花)一黑(石油)”为主的资源优势转换战略受到挑战。如果“十五”期间西北地区继续实行以开发资源为主导的发展战略,不仅不能带动整个西北地区的经济发展,反而会成为西北地区发展的沉重包袱(债务包袱、亏损包袱、下岗失业包袱)。

从国际经验看,实行资源开发导向战略的国家或资源丰富的国家,实际人均 GDP 增长率要比资源匮乏的国家慢得多。我国西部地区的能源和原材料产品在国际市场上不具竞争优势,也不具出口比较优势。随着沿海地区大量进口石油、天然气、铁矿等资源性产品,将导致石油、化工、钢铁、有色金属等原材料工业进一步向沿海地区集中,原来所设想的“西煤东运”、“西电东送”、“西油东输”、“西气东输”将大打折扣。西部在全国性和区域性市场需求以及对外开放新的格局条件下,其资源供给优势和价格竞争优势明显下降,因而及时调整传统的以开发资源为主导的发展战略势在必行。

3 加快西北地区发展的十大政策建议

3.1 加速发展各类教育, 扩大全体公民吸收知识的能力

增加中央财政援助, 向西北地区“雪中送炭”, 在 3—5 年内实现普及基础教育目标。学龄儿童入学率每提高一个百分点, 人均 GDP 增长率可提高 0.35—0.59 个百分点; 加速普及中等教育和中等职业教育, 开办与农业生产和乡村工业发展相适应的农村职业教育; 开放高等教育市场, 大力发展高等教育和高等职业教育; 强化投入发展具有规模效益的跨区域的开放式大学, 如电视教育、远程教育、网络教育、虚拟大学等; 对少数民族学生实施基础教育全额免费, 中等和高等教育部分免费的特殊政策。

3.2 加速科技体制改革, 提高该地区科技创新能力

调整国有 R&D 研究机构, 建立多元化的 R&D 体制, 允许各类 R&D 研究机构竞争政府科技投资项目; 鼓励当地科技人员与外地或外国科技人员合著科学论文、合作申请发明专利; 鼓励产业界和学术界联合研究与开发, 促进科技成果转化; 大幅度提高政府对 R&D 的投入, 将技术改造资金部分转入技术创新 R&D 基金; 鼓励企业增加对 R&D 的投入, 并成为技术创新的主体; 确定 R&D 投资优先领域, 鼓励知识创造财富, 技术创造财富; 对现有军工企业实行战略性拯救; 实施以购买和利用高新技术为主的高新技术发展策略; 充分利用海外华人和外地人才资源。

3.3 加快通讯设施建设, 扩大公民交流知识与信息的能力

使广播与电视人口覆盖率在近期内达到 85%, 三年后达到 90% 以上; 加快电信业开放, 大幅度降低城乡电话入网费和使用资费; 对少数民族家庭实行免费或低费入网; 对小城镇、边远地区、山区和各类学校提供通讯与电脑网络专项补助。电话普及率每提高一个百分点, 人均 GDP 增长率可提高 0.52 个百分点。

3.4 投资于人民健康, 为全体人口提供基本卫生服务

应确定公共卫生服务最低标准; 加强母婴保健工作, 对少数民族贫困孕妇产前检查、分娩服务实行免费; 政府对医院的补助应转向对贫困人口的基本临床服务补助; 重建农村合作医疗体系; 提倡医科大学本科生、研究生到西北农村短期实习或工作; 提倡城市医生经常下乡服务; 优先帮助西北地区解决农村人口饮用自来水设施, 作为国家扩大内需的重点工程。

3.5 鼓励少数民族人口计划生育, 提供更方便的公共服务

对少数民族家庭实行计划生育免费服务, 由国家财政直接补贴; 建立和健全计划生育社会服务体系; 进一步加强对育龄妇女计划生育知识的传播和教育; 增加国家对西北地区计划生育经费专项投入, 应逐步达到 GDP1.5% 以上。人口增长率每下降一个千分点, 人均 GDP 可提高 0.36—0.59 个百分点。

3.6 千方百计扩大就业, 降低高失业率

把扩大就业、降低失业率作为各级政府最优先的发展目标和核心政策; 积极发展各种类型的劳动密集型产业; 促进私营和个体经济发展, 为他们提供技术服务、金融服务、信息服务和法律服务; 鼓励非正式和非正规就业, 扩大就业覆盖面; 实施有利于就业的激励政策和促进劳动力市场流动性的政策, 鼓励农村劳动力区域流动; 急需增加中央对西北地区的财政转移支付,

作为老工业基地、军工企业、中央直属企业的下岗职工基本生活费、退休金。

3.7 实施城乡反贫困计划, 扶贫到户

城市反贫困行动应列入“十五”计划之中, 提高城镇贫困人口补助金标准; 在农村把扶贫到户、扶贫到村作为反贫困的指导原则, 优先解决贫困人口的吃饭问题; 对生存条件差的农户应鼓励移民或劳务输出; 加大对非贫困县贫困人口的援助; 帮助返贫困农户提高收入水平; 对少数民族贫困户农村老人和儿童等贫困群体予以特别援助; 改善贫困村贫困户的基本生产条件, 积极发展种养业; 进一步加大中央对西北扶贫资金的投入, 改革资金分配和使用方式, 发挥非政府机构(NGO)的作用。

3.8 合理利用水资源与节水, 保证可持续发展

必须改变大水漫灌的传统农业用水方式, 积极引入市场机制, 同时加大国家对节水灌溉投资的补助金; 必须确保生态用水; 基本稳定现有绿洲规模和耕地面积, 大力发展节水灌溉农业; 积极建设山区水利枢纽工程; 强化流域的水资源统一管理, 实行多样化的利益补偿机制, 应实行水资源适应性策略, 与人口增长、经济发展、产业结构调整、城市化进程相适应, 大量减少农业用水, 适当增加非农业用水, 保持用水总量均衡。

3.9 保护环境, 强化生态建设

建设和保护以绿洲及大江大河源头、上游为中心的生态环境是“再造秀美山川”的真正含义和关键所在, 提高绿洲的森林覆盖率, 在统一规划下开发和建设; 建立环境资源补偿金制度; 严禁在大江大河上游进行森林砍伐, 对 25 度以上坡地坚决实行退耕还草还林; 国家财政专设大江大河上游生态环境保护与建设专项基金, 用于水土保持、植树种草、退耕还草还林等生态建设, 采取以工代赈的方式, 使当地老百姓尽快摆脱贫困; 由团中央等社会团体组织青年和大学生志愿队到黄河上中游植树种草; 建议将我国最大内陆河——塔里木河列入国家重点河流治理工程; 采取严厉措施治理西北城市大气污染; 以“大扫除”方式关闭一批污染严重的企业; 取消对煤炭生产、运输、消费的各类补贴; 公布环境污染信息, 鼓励公众参与, 发挥 NGO 组织的作用, 对污染者形成强大的社会压力; 优先在西北城市开放环保市场, 鼓励国内外投资者发展环保产业; 组织市民植树种草, 绿化城市, 加强城市园林、风景名胜的绿化。

3.10 对资源开发与产业发展做战略性调整

加快农业与农村经济发展仍是“富民”政策的主要途径; 西北干旱地区应实行粮食基本自给、区内平衡的目标; 加强牧区天然草地改良和人工草场、饲料基地建设, 大力发展畜牧业、肉食加工业; 稳定棉花播种面积, 提高品质和附加价值, 吸引私人投资, 大力发展下游加工工业; 大力发展具有高附加值、比较优势的农业; 大力发展乡镇企业; 明确未来 10 年或 20 年资源开发的基本目标, 优先开发天然气和建立外输管道, 新疆石油开发应以需定产, 并作为战略性储备, 不应盲目扩大石油加工规模; 应根据市场需求适度发展稀有金属和贵重金属资源, 控制黑色、有色金属的开发和冶炼规模; 大型工矿城市应改变“资源立市”模式, 发展服务业为主的新型城市; 开发独具魅力的特色旅游资源优势, 优先对内对外开发旅游业市场; 加强旅游配套设施的建设; 优先在西北地区对外开放金融保险业、电信业、石油勘探开发、天然气开发与输送、计算机制造、航空制造、电力及传输市场, 鼓励跨国公司进入该地区投资; 积极吸引国内外投资者开发西北自然资源, 打破少数国有经济的垄断地位, 加强市场竞争。