

长江上游地区经济开发的 制约因素与战略思路

赵曦

(西南财经大学 经济研究所,四川 成都 610074)

摘要:本文系统地分析和阐释了长江上游地区经济开发的制约因素和战略思路,认为长江上游地区的开发建设具有重要的政治、经济、军事、社会和生态地位,但面临着一系列的制约因素,长江上游地区开发建设的重点是科学规划、制度创新、结构调整、对外开放和持续发展。

关键词:长江上游;制约因素;开发战略;制度创新

中图分类号:F127 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2003)02-0001-04

Condition Factors and Strategic Thinking of Economic Development in Upper Reaches of the Yangtze River

ZHAO Xi

(Institute of Economy, Southwest China Economy University, Chengdu 610074, China)

Abstract: This paper analyzes and expounds the condition factors and strategic thinking of economic development in upper reaches of the Yangtze River. It points out that the construction of economic development in upper reaches of the Yangtze River has important status of politics, economy, military, society and ecology, which is faced with a series of condition factors. The focal point of the construction of economic development in upper reaches of the Yangtze River are scientific programme, institutional innovation, structure adjustment, opening outside and sustainable development.

Key words: upper reaches of the Yangtze River; condition factor; development strategy; institutional innovation

长江是中国最大的河流,干流全长 6 300km,流域面积 180 万 km²,占我国陆地面积 19%,干流流经 11 个省、市、自治区,长江经济带横贯中国东中西三大地带,地跨华东、华中和西南三大经济区,人口占全国 40%,沿岸自然条件优越,资源丰富,人口众多,是 21 世纪中国经济最具活力和最具潜力的地区之一。四川、重庆位于长江流域上游,幅员面积 57.76 万 km²,占我国国土面积近 5.9%,属于长江流域的面积占两地总面积的 97%。以四川、重庆为主体的长江上游经济带是 20 世纪 50、60 年代中国西部工业化战略和 70 年代国防“三线”建设的重点布局区,是 21 世纪中国西部大开发国家重点建设的西北西陇海兰新经济带和西南南贵昆经济区的重要衔接区和战略接替区,其区位条件优越、自然资源富集、产业体系完整、经济实力强大、社会地位独特,在中国西部地区 and 长江流域经济区中具有极为重要的政治、经济、军事、社会和生态

地位。系统研究长江上游地区经济开发建设的发展基础、障碍因素和战略思路,对于全面推进长江上游地区的资源开发、经济发展、生态重建及维护民族团结、国家安全,带动西南地区乃至整个中国西部开发进程都具有非常重要的理论意义和实践意义。

一、长江上游地区经济开发的制约因素

长江上游地区具有与其它经济区完全不同的自然、经济和社会发展特点,从总体上判断,以四川、重庆为主体的长江上游地区目前正处于农业社会向工业社会转型的历史进程中,工业化、城市化和市场化的任务非常艰巨,尽管经济发展条件在西部看来相对较好,具有大规模资源开发和产业发展的有利条件,但是面临的若干制约因素依然相当突出。

(一)自然条件恶劣

四川省位于青藏高原与长江中下游平原的过渡地带,是

收稿日期:2002-06-19

作者简介:赵曦(1962-),男,四川人,西南财经大学经济研究所教授,主要从事区域经济学研究。

全国自然环境最复杂、脆弱的省(区)之一,在全省 48.5 万 km² 土地中,山地、高原、平原、丘陵面积分别占全省的 77.1%、4.7%、5.3% 和 12.9%。重庆位于四川盆地东南,面积 8.24 万 km²,山地占总面积 75.8%,丘陵占 18.2%,坝地和平原仅占 6%。自然条件恶劣、自然灾害频繁是长江上游地区自然环境的基本特点,一般常见的有洪、旱、霜、雹、震、病多种自然灾害,其中伏旱、低温、霜冻、冰雹、风雪、洪水、泥石流、山体滑坡等自然灾害频繁发生,是长江上游经济带建设中的突出制约因素。

(二)生态环境脆弱

长江上游地区是中国西部地区生态极度脆弱地区,长江流域由于上游森林植被受到严重破坏,导致土壤涵水能力下降,泥沙增多,沿岸水土流失严重,不仅导致大量肥沃表土被冲走,许多池塘、湖泊和水库因此而淤积消失和报废,而且导致气候异常,长江中下游地区水、旱灾明显加重,严重影响了长江上游地区农牧业生产的发展,目前,长江上游地区森林覆盖状况恢复进程不快,森林组成树种单一,低效林约占 50%,林下灌木、草本植物稀少,地表裸露,涵水能力降低。草地超载放牧现象普遍,草地退化、沙化、盐渍化面积不断增加。上游地区草地退化面积已占可利用面积的 20%—30%,个别纯牧区高达 40%,草地鼠、虫害面积达 4 000 万亩以上。四川省全省水土流失面积达 19.98 万 km², 占全省面积的 40.87%, 年土壤侵蚀总量 9.5 亿吨, 坡耕地每年流失表土 1.47 万吨,“石化”面积达 4 000 万亩,占全省面积的 5.55%。生物多样性受到破坏,全省有 5% 的生物种类灭绝,有 10%—20% 的生物种类濒临绝境。长江上游地区、青藏高原至横断山一带生态系统具有先天脆弱性,但后天人为影响相当严重,局部地段已严重失衡,三峡岸区生态系统演进中有许多不确定因素,大中城市环境污染问题尚未完全遏制。上游地区生态环境恶化对中下游经济发达地区的生态安全已构成严重威胁。

(三)基础设施薄弱

长江上游地区基础设施严重滞后于经济发展,特别是川西北地区和重庆东部地区。基础设施更加落后,成为地区经济发展的主要制约因素,区域内基础设施在总体落后背景下不平衡状态明显:成都平原基础设施建设相对完善,贫困山区、川西北地区和横断山区相对薄弱,交通线路严重不足,通达性差,线路技术标准低,设备老化,电信网干线稀疏,装备落后,基本上处于封闭和半封闭状态。重庆地区交汇电气化铁路干线 3 条,市内国有铁路总长 500 余 km, 并是西南地区江海联运,水、陆中转的最大交通枢纽,有长江、嘉陵江、乌江、大宁河航道,公路交通与航空运输也较发达;四川基本上形成了以成都为中心的公路运输体系,建成了以国道、省道为骨架的公路网,以中小城市为核心的辐射公路网,有川藏、川滇黔、川湘、川陕、川甘、川青等 14 条公路干线,已建成成渝、成绵、成乐、成雅、成灌高速公路。建成了成渝、川黔、成昆、宝成、宝成复线、成达、襄渝等铁路干线,交通能力有了较快发展。四川藏区和重庆东部地区交通体系公路运输为主,但公路密度小,通达度低,路网整体服务功能低下,公路技术标准低,抗灾能力弱,通行能力差。

(四)贫困问题突出

迅速缓解和逐步消除贫困是西部大开发战略的基本任务之一,西部地区是贫困人口集中分布地区,1994 年列入《国家八七扶贫攻坚计划》的 592 个贫困县中,西部地区共有 361 个,占全国贫困县总数的 60.98%,四川、重庆共有国定贫困县 43 个,占全国国定贫困县总数的 7.26%,占西部 11.9%,其中少数民族贫困县 30 个,占四川、重庆国定贫困县总数的 69.77%。经过多年的努力,尽管在缓解贫困人口绝对贫困状况方面取得了很大进展,但由于自然、历史和社会诸多原因的相互交织,贫困地区的贫困状况依然没有得到根本性的、彻底的改观,长江上游贫困人口主要分布在四川甘孜、阿坝、凉山、南充、达州部分地区和重庆市的涪陵、万州等地,都是长江上游地区经济和社会发展基础最为薄弱的地区。其产业不具优势、生产力发展水平低下、产业结构单一、市场规模狭小、基础设施薄弱、生态环境恶化、社会发展机制发育不全,经济社会发展水平远远低于全国平均水平。扶贫制度的创新、贫困地区可持续发展方式的选择、少数民族贫困地区的经济社会进步、贫困地区基础设施的全面改造、贫困人口的稳定脱贫,依然是中国西部地区和长江上游地区经济建设面临的严峻挑战。

(五)体制障碍突出

长江上游经济带建设面临的突出制约因素是体制性障碍,建立在计划经济基础上的高度集中的行政主导型行为没有彻底的转变,市场配置资源方式还没有成为经济建设的主要方式,政府职能转变和决策系统优化进程缓慢,在审批制度上,审批事项繁多,程序复杂,部门收费多,且探索审批制度改革的主动性、前瞻性行为较少。国有企业所占比重重大,产权结构单一,经营机制不全,总体效益不高,国有企业产权结构和产品结构调整步伐缓慢,制度创新和技术创新力度不强,企业权力制衡机制和产权激励机制没有真正建立起来,市场约束增强与国有企业经营机制不相适应的矛盾日益尖锐。市场机制远未占主导地位,整个区域缺乏一整套政策体系和宽松环境支持、扶持非公有制经济的发展。此外,市场观念不普及,与国际接轨的市场经济观念还没有成为区域改革和发展的主导型观念,现代化观念、法制观念、效率观念及竞争、创新意识、忧患意识、危机意识普遍落后,投融资体制改革进度不快,经济发展软环境改善缓慢,区域对外开放范围小、层次低、力度不够,经济运行封闭程度较高。

二、长江上游地区的建设重点

根据中央政府西部大开发战略的政策导向及长江上游区域自然、经济和社会的发展特点与基本态势,笔者以为,长江上游地区开发建设的主要内容是:在广泛吸收、借鉴世界发达国家和发展中国家区域开发成功模式与经验的基础上,建立高效率的长江上游区域政府决策体系,邀请具有世界水平的经济学家、战略学家、规划专家、生态学家对长江上游地区开发建设进行全面、周密的规划,先期进行以道路交通、邮电通讯为主体的基础设施建设,实施重点地区重点产业重点投资的突破式非均衡发展战略,高度重视人力资本的投资,积极调整产业结构,优先发展高科技产业和旅游业,促进基础产业技术进步,采取满足基本需要战略解决农村贫困人口

的温饱问题,迅速缓解城市贫困,致力构建长江上游生态屏障和人口、资源、环境协调发展体系,全方位扩大对外开放的范围、层次和力度,形成开放性的长江上游地区社会经济结构。在经济资源总体短缺的条件下,长江上游地区开发建设必须选择资源富集地带和经济发达地区作为推进重点,注重区域资源优势 and 发挥生产要素的极化和扩散效应实现与其它区域的关联型协调发展。

重庆直辖市 重庆是长江上游最大的中心城市和西部最大的工商重镇,幅员面积 8.24 万 km²。重庆市的发展重点是依托渝西地区的工业基础存量,充分发挥西部战略支撑功能、对外开放窗口功能和经济辐射带动功能,构筑长江经济带的西部增长极和成渝经济发展带,促进长江上游地区的矿产、水能、旅游、农业等优势资源的开发,大力发展高科技产业和新兴产业,搞好国有企业改革和发展,振兴老工业基地,加快农村经济发展,解决农村贫困人口温饱问题。把重庆建设成西部地区的光电技术及产业开发基地、移动通信技术开发及产品生产基地、汽车电子技术开发及产品生产基地、农业生物技术和生物医药技术开发及产业化基地、环境保护技术开发及成套技术装备基地。

成都平原经济区 包括成都、绵阳、德阳、乐山和眉山,幅员面积 2.5 万 km²,共 34 个县(市、区),是四川省区位优势最好、交通通信最为发达和工业化、城市化水平最高、综合经济实力最强的地区。在长江上游经济带建设中,成都平原经济区的发展重点是以成德绵高新技术产业带发展为主体,努力扩大电子信息、现代医药及生物制品、新材料等高新技术产业的规模。加快发展速度,提高发展水平,在经济增长、体制改革、结构调整、对外开放、城市建设等方面实现超常规发展。发挥好支撑、示范、辐射带动作用,用 15 年左右的时间把成都平原经济区建设成全省乃至西部高速度、高质量、高效益的经济增长区域及高新技术产业发展的重要基地。

攀西地区 攀西地区包括攀枝花市和凉山彝族自治州,幅员 6.84 万 km²。攀西地区的发展重点是以“西电东送”为契机,着力抓好雅砻江、金沙江、大渡河水电资源开发,搞好钒钛、稀土综合利用项目,运用现代农业技术推动安宁河农业资源开发,大力发展生态农业和高效农业,把攀西地区建设成为中国西部重要的水电基地、钒钛钢铁基地、高耗能工业基地和粮食、糖料、烤烟、蚕茧、早熟蔬菜以及亚热带水果生产基地。

川西地区 川西地区包括阿坝、甘孜两个民族自治州,幅员面积 23.71 万 km²,是长江上游生态屏障建设的重要载体。川西地区发展重点是以发展、稳定为主题,走以发展促开发、以发展促开放、以发展促稳定道路,通过发展基础教育大幅度提高少数民族人口的人力资本投资水平,大力发展以道路交通为主体的基础设施建设、以退耕还林为主体的生态工程建设、以旅游管理体制创新为主体的旅游产业,重点抓好特色农牧业、优势矿产和水能资源开发,为全面实现四川民族地区特色经济的发展和秩序的稳定作出贡献。

三、长江上游地区经济开发的战略思路

区域经济学认为,任何一个地区的经济发展都大体经历着待开发、成长、成熟和衰退这样一个过程,在新中国成立 50

多年的历史进程中,长江上游地区的初步开发建设任务已经完成,并逐步进入经济新成长阶段。在 21 世纪初,长江上游经济跨越式发展的基本任务是经过 5 年左右的规划准备阶段、10 年左右的经济起飞阶段、10 年左右的持续增长阶段,全面实现长江上游地区经济的跨越式发展。在 5 年的规划准备阶段中,长江上游地区要在规划建设、政府机构、基础设施、市场体系等一系列领域进行准备、规划和改革,这一阶段的经济增长速度由于各方面原因的制约,不会很快,难以实现跳跃式发展,但为了使经济增长不落后于西部其它地区,长江上游地区经济的增长速度应高于全国的平均增长速度,在 10 年左右的经济增长起飞阶段中要全面实现工业化的历史任务,经济增长速度要大大高于东部地区的增长速度,在这一过程中,长江上游地区要全面推进市场化进程,缩小与东部地区经济发展的层次性差异。在 10 年左右的持续增长阶段中全面实现城市化的战略任务,保持与东部地区大体相当的经济增长速度。这样大体用 25 年左右的时间全面实现长江上游地区经济跨越传统落后经济状态的历史任务,并将长江上游地区经济的跨越式发展完全融入中国西部地区大开发的洪流之中,并通过自身的跨越式发展全面带动西部地区的资源开发和经济发展。其中 10 年左右的经济起飞阶段(即 2005 - 2015 年)是长江上游地区经济跨越式发展的主体阶段和关键阶段。

(一)科学规划

全面、科学的规划是实现区域性经济开发战略的前提,四川、重庆应尽快联手组织国际国内专家依据长江上游地区自然、经济和社会发展情况和中央西部大开发战略基本政策目标制定周密的战略规划。规划必须通过对长江上游地区发展历史、现状和未来进行多重研究,四川、重庆与陕西、云南、贵州、广西、西藏等相邻省、区的发展互补关系,中央政府的基本战略导向、国际形势等等,明确提出长江上游地区经济跨越式发展的指导思想、方针原则、总体目标和跨越式发展的重点区域,提出未来时期经济发展可能达到的几种不同的战略目标,然后根据不同战略目标的要求,提出实现这些不同目标的不同途径和模式。对可行性研究阶段提出的各种可能性方案以及某一方案的具体内容,进行系统、多方位地论证和比较研究,最终筛选出更符合区域客观实际的最佳战略与规划方案,真正实现高档次规划、高起点开发、高速度建设和高水平发展。

(二)制度创新

在自然条件恶劣、资源开发程度低下、基础设施薄弱、市场体系不完善、社会发育机制发展不全的态势下推进长江上游地区经济的跨越式发展必须依靠全面的理论创新、制度创新和科技创新。必须运用成熟的区域发展理论和研究方法,科学分析长江上游地区经济社会发展面临的若干现实问题、困难和障碍,探索出适合长江上游地区自然、经济和社会发展的新的模式和新的办法。通过制度创新彻底清除计划经济的体制障碍和传统经济的思维方式,打破传统市场经济自然发展过程,走出以物质资本增长为中心的经济增长道路,把经济发展的重点始终放在依靠人力资本投资、依靠市场机制的力量、依靠法制的力量上来,走自然、经济和社会可持续

发展的道路。重点加强国有企业制度、投融资体制、市场制度、就业制度和社会保障制度的创新,通过技术创新突破传统经济结构性陷阱,依靠知识经济对传统产业进行彻底的改造,迅速提高产业结构的现代化水平,开发和发展具有优势和特色的支柱产业,发展以高技术产业为主导的规模化、基地化、外向化的现代产业体系,以支撑长江上游地区经济跨越式发展。

(三)优化决策

任何重大的区域开发战略都是典型的政府行为,在社会主义市场经济体制框架内推进长江上游地区经济的跨越式发展必须建立起一个高效率的、能够对中央政府政策导向、市场价格波动及国际经济动态作出敏感反应的区域性政府决策体系,四川、重庆地方政府应该采取切实措施将高学历、高职称和高素质的专业技术人才引入政府的决策机构,加快干部队伍知识化和年轻化进程,提高以法制、公正、精简、高效为主要内容的政府机构素质和以廉洁、自律、勤政、敬业为核心的政府官员素质。通过政府机构改革转换政府职能,培育宽松的区域市场环境和对外开放的理念,打破传统的、常规的市场经济自然发育的陈规陋习,不断清除不适应市场经济和阻碍经济发展的思想障碍,转变各种陈腐观念、小农经济观念及地方保守封闭观念,首先实现思想观念的跨越和工作作风的根本转变,形成努力探索和创造促进区域经济现代化发展和市场化改革的新思路、新办法和新途径的良好氛围,依靠政府的主导作用、强有力的推动功能和超然于一切利益集团之上的独特地位,促进长江上游地区制度创新,推动区域体制变迁,加快市场经济的发展,为实现经济高速增长和经济现代化提供制度保障。

(四)结构调整

长江上游地区经济与东部地区省、市的极大差距,主要就是表现在所有制结构的差距和产业结构的差距、市场结构的差距和人才体制的差距。以区域经济结构战略性调整为主线推进长江上游地区经济的跨越式发展就是要通过所有制结构的调整,采取种种措施加大非国有经济在经济发展中的比重,对各种所有制经济实行国民待遇,支持个体、私营经济的跳跃式发展。积极调整农业结构,在稳定粮食生产的基础上,大力发展高效农业、生态农业、观光农业、订单农业,形成一批规模较大、特色突出的重点商品基地和优质农产品生产基地。调整工业结构,加大产业技术结构调整力度,优化企业资本结构。积极运用高新技术和先进适用技术改造化工、建材、机械、冶金、轻纺、食品等传统产业,着力提高现有企业的技术水平和创新能力。超前发展以旅游业为重点的第三产业,尤其要加快发展金融、证券、保险、房地产、信息咨询、电子商务等新兴第三产业,重点发展数字化技术产品、宽带综合信息网络产品、通信产品、新型元器件、智能家电等主导产品,大力推进产业化和信息化。调整区域经济结构,正确确定各经济区的资源开发重点和产业发展重点。调整城

乡结构,加快城市化进程,积极培育大中城市,大力发展小城市,加快小城镇建设。

(五)对外开放

自然地理环境的封闭和思想观念的保守与落后是长江上游地区资源开发进程缓慢和经济发展水平不高的主要原因,在中央政府加快西部开发战略的总体态势下,长江上游地区经济发展的重大战略选择是全方位扩大对外开放的层次、范围和力度,不能沿用传统的封闭发展模式,必须研究适应新形势的新思路、新方法和新机制,围绕社会主义市场经济体制的建立,加快改革开放步伐,走以开放促改革,以开放促发展的道路,在思想观念上要以初级开放转向高层次大跨度的开放,进一步解放思想,转变观念,克服封闭意识,启动开放的内在活力,强化开放的主体意识和全民开放意识。在开放战略上要从局部开放转向全方位开放,在开放规模上要从部分生产要素开放,扩大到各种生产要素开放,提高市场的开放水平,在开放形态上要从过去以引进资金、出口商品为特征的实物开放,转向以体制、服务开放为特征的本质开放。在产业布局上要推动对外开放向更大的范围拓展。要积极实施东引西扩战略,加大对外开放力度,充分利用长江水道和西南出海通道加强同华中、华东地区和云南、贵州、广西的经济技术交流与合作。

(六)持续发展

长江上游地区生态环境恶劣,自然灾害频繁发生,恢复长江上游地区的生态系统对于遏制长江上游地区生态环境恶化的趋势、保障长江中下游地区经济社会秩序的稳定具有极为重要的战略意义。把可持续发展作为长江上游地区跨越式发展的基本导向和终极目标就是要求在长江上游地区发展战略的制订和实施过程中,正确处理人口、资源、环境同经济建设的关系,正确处理经济发展和社会发展的关系,把生态建设、环境保护和经济社会发展的可持续性放在重要地位,坚决地、科学地、有计划地实施长江上游天然林保护工程、退耕还林还草试点工程、生态环境综合治理工程和污染整治工程。把生态工程建设同长江上游地区经济开发紧密结合起来,同农村产业结构调整紧密结合起来,同扶贫开发紧密结合起来,同科技推广服务体系的建设紧密结合起来,同旅游资源的开发和旅游产业的发展紧密结合起来,同农村剩余劳动力转移、乡镇企业的发展和农村小城镇建设紧密结合起来,通过生态建设和环境保护,真正把长江上游地区的经济增长纳入自然、经济和社会可持续发展的健康轨道

参考文献:

- [1]迈克尔·P·托达罗.经济发展[M].北京:中国经济出版社,1999.
- [2]艾伯特·赫希曼.经济发展战略[M].北京:经济科学出版社,1992.
- [3]A·P·瑟尔瓦尔.增长与发展[M].北京:中国人民大学出版社,1992.
- [4]胡北量.中国区域经济学导论[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [5]赵曦.21世纪中国西部发展探索[M].北京:科学出版社,2002.