

# 广西石山地区综合治理与开发的战略设想

莫鼎新

(广西科学院)

李甫春

(广西社会科学院)

**摘要:** 本文根据石山地区的自然条件和社会经济状况,提出了“改善生态环境,注入时代意识,重视庭园经济,发展商品生产,疏导流通渠道,达到共同富裕”的战略指导思想,提出了到下世纪初,石山地区人均国民经济主要指标达到1985年全国平均水平,基本解决温饱问题,改变贫困落后面貌的战略目标。讨论了石山地区治理与开发的战略方针、重点、步骤、措施,开发模式及优先开发的经济区域,提出了综合治理与开发的技术政策及兴办山区经济开发试验区的初步设想。

## 战略指导思想与战略目标

**一、战略指导思想:改善生态环境,注入时代意识,重视庭园经济,发展商品生产,疏导流通渠道,达到共同富裕。**

如前所述,广西石山地区是一个贫困落后,生态环境严重恶化,矿产资源、生物种质资源和水能资源丰富的矛盾统一体,是一个相当封闭的人工动态系统,其系统的功能是极为脆弱和低劣的。

首先,石山地区社会经济生态系统处于半失控状态,社会系统的恶性循环、经济系统的恶性循环、生态系统的恶性循环相互交织在一起,形成一个个难以摆脱的怪圈,正日渐把石山地区拉向毁灭性的边缘。目前,人口膨胀,食物短缺,投入不足,救济扩张,技术水平落后,教育事业萎缩,已成为石山地区普遍存在的社会问题。

其次,生产水平低下,投资效益差,主要产品产量达不到最基本的生活需求水准,300多万人生活饮水困难,500多万人连年靠救济过日子。从统计资料看,石山地区人均工农业产值、人均占有粮食、人均财政收入、人均国民收入等主要经济指标仅相当于20年前全国的平均值。而且从现有趋势来看,这种时间上的水平差距还在不断扩大。

其三,石山地区的自然生态系统和社会经济生态系统不能适应外部环境的变化。一方面,农业抵御自然灾害的能力极弱,气候状况的微小变化都有可能给农业生产带来较大的影响。尤其是近几年来,由于生态环境恶化,自然灾害频繁,而水利年久失修,抗灾能力弱,农业连年减产;另一方面,由于生产方式原始,管理水平落后,物质技术装备简陋,劳动力素质低下,再加上地形切割强烈,交通不便,生产规模狭小分散,信息传递效率不高,在由计划经济模式向商品经济模式转换的过程中,不能灵敏地对市场动态作出适时的反应,常处

于被动的局面，在商品经济的激烈竞争中难以争得一席之地。

解放三十多年来，为了振兴和繁荣这一地区，党和人民政府曾经作过许多努力，采取过一系列措施，但由于上述种种问题的存在而使各种努力被抵消了

石山地区要摆脱多重恶性循环的桎梏，必须从战略上有一个高屋建瓴的考虑。对于广西石山地区这样一个集“老、少、边、山、穷”于一体的特别贫困地区，治理与开发的总战略是经济发展战略，近期应是“脱贫”战略，中期是“富民”战略，而长期则是“区域经济振兴”战略。经济社会发展的着眼点应放在解决石山地区农民温饱问题这一根本上，进而改变贫困落后面貌，逐步走上经济振兴的道路。国家应采取“多予少取”的政策，让贫困的山区人民得以休养生息，使不断恶化的生态环境有一个调整恢复过程。因而，广西石山地区综合治理与开发的战略指导思想可表述为：“改善生态环境，注入时代意识，重视庭园经济，发展商品生产，疏导流通渠道，达到共同富裕。”这个指导思想的基本思路是：从改善石山地区的生态环境、使石山地区的经济社会系统具有较高的“转换”功能这一目的出发，通过经济体制和政治体制的改革，充分发挥气候——生物——农业资源、水能资源和矿产资源的优势，发挥毗邻沿海地区的地理优势，及时抓住和利用沿海地区发展外向型经济的大好机遇，调整传统的单一种植业自给自足的小农业结构，发展资源密集型 and 劳动密集型产业；以发展家庭小山庄、小果园、小农场、小林场、小牧场的庭园经济作为“起步产业”，发展山区土特产品；同时，兴办小矿场，采掘地下小矿床；发展乡镇企业，对农、林、牧业产品，矿业产品进行初级加工，建立健全社会化服务体系（尤其是产前、产中和产后科技服务网络），积极发展山区产品的运销业，搞活流通，逐步把石山地区的综合治理与开发纳入广西、乃至整个大西南经济开发的格局；逐年积累资金，扩大生产规模，增加收入，改善人民生活，达到共同富裕的目的。

## 二、战略目标 制定战略目标的原则：实事求是，留有余地，考虑困难，注意协调

从长远看，我国农村发展的战略目标是建设一个具有现代农业、综合性产业，城市化集镇，优化的经济体制，富裕的生活，文明的社会和良好的环境的新农村。实现这个目标，大体上要经过三个步骤，第一步即“六五”～“七五”期间，首先解决温饱问题，这一任务现在在全国范围上来说已基本完成；第二步即“八五”～“九五”期间，现代化的农村建设格局已现雏形，人民生活进入小康水平；第三步，从下个世纪初～中期，基本上实现农村的现代化建设，人民生活达到世界上中等发达国家的水平；再进一步发展，建成具有中国特色的现代化的具有高度物质文明和精神文明的社会主义新农村。

在本世纪末，全国人民生活要达到小康水平。在农村，小康的概念是：人均纯收入800元，人均粮食430公斤，肉类25—30公斤，水产品14公斤，再加上水果、蛋、奶等基本达到平均每天2700千卡热量的比较合理的食物结构，以及与之相适应的居住、衣着、文化生活等水平。

但是，与全国相比较，石山地区目前在国民经济主要指标方面大约要落后20年，人民生活相当贫困。石山地区的综合治理与开发，首先旨在使这一地区尽快从贫穷落后的困境中解脱出来，同时通过充分挖掘石山地区内部的潜力，适时而有效地利用各种外部条件和机遇，切实排除阻碍经济增长的因素，以逐步缩短石山地区和经济发达区之间的差距。其经济发展的目标近、中期仍是解决温饱，摆脱贫困。我们经过实地考察和研究，既不同意那种“三、

二年内限期脱贫”的“速胜”论点和“赶超”战略，也不同意那种认为石山地区“无所作为”的悲观论调。我们认为：石山地区综合治理与开发，实现山区人民脱贫致富，必须树立“打持久战”的观点，要积小胜为大胜。采取有效的综合治理、综合开发的措施，外部增加投入，内部管理得当，石山地区是完全可以脱贫致富的。我们的战略目标是：经过努力，在不太长的时期内，控制住目前与全国水平相差20年的距离，争取差距不再扩大，即到本世纪末，下世纪初，石山地区国民经主要指标人均值达到1985~1986年全国的平均水平，初步改变贫困落后的面貌。然后，在此基础上，开始向小康目标奋斗。

本着实事求是、留有余地、考虑困难、注意协调的原则，到本世纪末，石山地区27个县（市）要达到的几个主要数量指标如下：

1. 人口指标：1985年为970万人，到2000年控制在1250万人以下，人口自然增长率约为17.0%；
2. 粮食指标：1985年人均占有粮食251公斤，到2000年争取达到275公斤以上，如能达到300公斤，则已实现低水平自给；
3. 工业和农业总产值：1985年为30亿元，到2000年达到131~146亿元；
4. 森林覆盖率，争取达30~40%，下个世纪中期达到55~60%，保证石山地区生态环境转化为良性循环。

为了形成以27县（市）为代表的石山地区综合治理与开发的战略目标体系，我们邀请了国家机械工业委员会机械科学研究所系统分析中心、中国人民大学社会经济系统分析中心对石山地区综合治理与开发进行了总体设计的动态仿真研究（详见“广西石山地区综合治理与开发战略研究”数学模型集）。该研究按照石山地区综合治理与开发的战略目标，通过改变系统结构、改变外部能量投入的规模以及模拟系统构造元素的调整，改善系统转换效率等，应付未来多变的情况，便于比较各种政策的不同效果，提出了低、中、高三个方案，其中高方案又分为方案Ⅰ、方案Ⅱ和方案Ⅲ，组成了不同政策的目标体系。

1. 低方案：所谓低方案是按现在石山地区现有的发展趋势设计的方案。石山地区现有的发展趋势是：自我发展能力尚未形成，推动经济增长主要依赖于外部的投入，如财政补贴、扶贫经费、民政救济款等，但考虑到财政负担，经济核算以及偿还能力等问题，石山地区的农业物质投入和工业固定资产投资不可能保持一个较快的增长速度；由于受到现有经济格局的牵制和缺乏外力的支持，优势产业尚未形成；由于投资不足，物质投入技术装备难以更新，工业进步率很低，形成了一、二、三产业的低速增长。低方案中，农业固定资产投资1984年到2000年累计为5.375亿元，年平均递增率为5.2%；重工业固定资产投资累计为64.7亿元，年平均递增率为12.53%，轻工业固定资产投资累计为38.1亿元，年平均递增率为18.74%；实现这一方案，重工业总产值年平均增长率为7.66%，轻工业总产值年平均增长率为17.2%，农业总产值年平均增长率为3.6%，林地植被覆盖率为27.8%，到2000年石山地区工农业总产值为84.7亿元，人口按自然增长率为17%左右计算，实现人均占有粮食，人均工农业产值和人均财政收入为285公斤，677元和113元。

2. 高方案：高方案采取的基本政策是调整系统的结构，扩大外部能量投入的规模，增加系统的构造元素，提高系统的转换效率，强化系统内反馈作用，形成系统的自我激发机制，促进系统稳定而高速地增长。从1984年到2000年农业固定资产投资累计达6.7亿元，化肥施用量由1984年的40万吨增加到2000年的80万吨，工业固定资产总投资达120亿元左右（方案

I为121.1亿元, II为119.8亿元; III为124.1亿元), 工农业总产值年平均递增率为9.87%, 其中农业总产值年平均递增率为4.65%, 工业总产值年平均递增率为13.9%, 两者都略高于全国现有的增长水平, 林地植被覆盖率超过30%。实现这一方案, 到2000年, 石山地区工农业总产值达146亿元; 人口按自然增长率控制在17%左右计算, 人均占有粮食、人均工农业产值和人均财政收入分别为300公斤左右(方案I为302.5公斤; II为295公斤; III为312.5公斤)、1163元和165元。石山地区主要经济指标与全国同期水平相比, 差距为15年。

上述的高方案是基于对未来这样一种判断和推测, 即未来经济前景令人乐观, 包括国家财政支持, 银行低息或贴息贷款, 外部资金引进以及地方财政自有积累等等在内的投资供给能满足为达到目标而不断追加投资的需求。从综合治理与开发石山地区这一战略要求出发, 这种产生于对未来乐观估计的方案是我们首先应该争取付诸实施的, 未来任何有利于石山地区社会经济发展, 生态环境改善的机遇和条件都不能随意放过。但是, 未来的经济状况不容许我们作过于乐观的估计。石山地区薄弱的经济基础, 吸收和消化资金的能力有限, 加上种种不利的投资环境, 工业资金的投入规模不可能有突破性的增长, 从国家金融部门的角度看, 考虑到财政负担能力有限和投资风险, 也会随时控制投资规模。因而, 我们又拟定了一个较高方案保守的方案, 即中方案。

3. 中方案: 方案指标为: 农业固定资产投资从1984年到2000年累计5.8亿元, 工业固定资产投资为100亿元, 共比高方案降低投资25亿元。实现这一方案, 工农业总产值年平均增长率为9.12%, 其中农业总产值年平均增长率为4.35%, 工业总产值年平均增长率为12.9%。到2000年, 石山地区工农业总产值达131亿元; 按人口年自然增长率控制在17%左右计算, 人均占有粮食275公斤, 人均工农业产值为1046元; 人均财政收入145元。各项主要社会经济指标, 与全国同期水平相比较, 差距保持16~18年之间。据此推算, 下世纪初, 人均国民经济主要指标可望达到1985年的全国平均水平(即高方案2000年达到的目标), 基本解决温饱问题, 改变贫困落后面貌。

以上三个方案, 低方案作为一个警钟, 高方案作为一个很好愿望, 而中方案则是经过努力, 完全可以实现的目标, 我们决定以此作为本研究提出的战略目标。

上述合计有五个战略目标, 谨供领导部门决策时参考。

## 战略方针、战略重点、开发模式与经济区划

我们提出了石山地区综合治理与开发的战略指导思想和战略目标, 围绕实现这一目标, 我们又就战略方针、战略重点、开发模式进行了研究, 并按照劳动地域分工理论、地区专业化原则, 对石山地区进行了必要的经济区划。

**一、战略方针: 更新传统观念, 积极开放引进, 提高劳力素质, 开发本地资源, 增强“造血”功能, 步入良性循环。**

广西石山地区自然条件恶劣, 交通不发达, 基础设施薄弱, 生产技术落后, 这些因素决定了石山地区建设的关键在于增强其内部经济活力, 变“输血”型为“造血”型, 不断提高自我发展能力。但是, 就石山地区而言, 目前完全依靠自己的力量是无法脱贫致富的, 需要

国家对这个地区给予必要的投入,包括教育的投入、科学技术的投入、资金的投入、实物的投入、信息的投入。外部的力量在石山地区经济开发中是一个“起动机”,在起动机内部活力上助上一臂之力,以克服山区经济发展缓慢的惯性。然而,外部的支持不是无限的,只能起到辅助作用,对促进地区经济发展起决定作用的仍是内部力量。因此,石山地区经济发展的战略方针可以归纳为:更新传统观念,积极开放引进,提高劳力素质,开发本地资源,增强“造血”功能,步入良性循环。

## 二、战略重点:重点分阶段转移,资金分层次投入。

广西石山地区是一个起点很低的穷困地区,进行综合治理与开发应该是分阶段的,其战略重点在不同的阶段也应各有不同,既考虑到具有长远意义的项目,又要考虑到近期首要任务是解决温饱问题和环境的治理。我们研究的是石山地区综合治理与开发,尽管治理与开发并不能截然分开,但我们在制定其战略重点时,仍将治理的重点与开发的重点分开阐述:石山地区综合治理的战略的重点一是教育与科技,二是植被和水、土。近期综合开发的重点是土特产品种植养殖业、林业、水能资源和矿产资源(包括有色金属矿产和非金属矿产资源)的开发。

提出的两个治理的重点:教育与科技、植被和水、土,实质上一个是人文社会环境的治理,一个是自然生态环境的治理。石山地区人民生活贫困使人震惊,而石山地区人的素质之差更使人震惊,我们可列举许多原因说明石山地区为什么贫困落后,但最本质的“落后”,最根本的原因是人的素质差。重视教育与科技,对于经济比较发达的国家和地区来说,已经成为一个普遍的众所周知的历史经验。日本从一个落后国家发展成为一个发达国家,重视教育起了很大的作用。北海道的开发,就是一个很有说服力的例子。100多年前,北海道还是一个荒岛,明治天皇登基不久,就决定开发北海道。他采取的最早措施之一就是在东京办了一所“北海道开拓使学校”,办了三年,搬到了札幌,改称“札幌农校”。这所学校最初学习的是北海道的农业。学生免费学习,学得好的学生可以出国深造。但毕业后,必须先北海道服务五年,才可以自由选择职业。由于学生学的是北海道农业,又在北海道工作了五年,使他们看到了北海道开发的前景。所以大部分学生都在北海道扎下了根,并成为开发和建设北海道的骨干。可见教育在开发落后地区有着多么大的作用。科技是教育的孪生兄弟,人有了文化就可通过学习掌握各种适用的科技成果,就可以把科学技术转化为生产力,促进开发的实施。我们编辑的《广西石山地区脱贫致富经验汇编》所列举的例子都说明了教育与科技对石山地区人民脱贫致富起到了决定性作用。

把植被和水、土定为综合治理的重点,主要是由于目前石山地区恶劣的生态环境已逐渐威胁到了当地人类的生存,而生态环境的核心就是植被和水、土。整治水、土是一种见效快的治标的工程措施,而整治植被则是一个见效较慢的治本的生物措施。考虑到近期的需要和远期的目标,对石山地区的治理必须采取近期和远期、工程措施和生物措施,治标和治本相结合的办法,这在《广西石山地区综合治理的途径》一文中已有详尽论述,在此从略。

把土特产种植养殖业、林业、水能资源和矿产资源的开发定为石山地区开发的重点,其本质上是走一条“市场+资源+技术=商品”的路子。多少年来,石山地区的资源的优势没有转化为经济优势。而现在,对内实行改革,对外实行开放的形势,沿海外向型经济发展战略的实施,国家经济的振兴为这些资源的开发提供了机遇,为这些资源转化为商品提供了广

阔的市场。土特产品在国内外市场日益扩大,生产力的发展使各行各业对电力、原材料和建筑材料的需求日益增加,这些都为石山地区资源开发可以获得经济效益提供了条件。因而现阶段把土特产品种植养殖业、林业、水能资源和矿产资源的开发定为石山地区现阶段的开发重点是完全正确的。随着生产的发展和水平的提高,其发展逐渐步入新的阶段,其治理与开发的重点则应转到繁荣商品经济,美化自然和社会环境,应用高新技术,进一步提高劳动生产率等方面来。

石山地区综合治理与开发要有三个层次的投入——国家、地方、集体和专业户。在国家层次上,主要是抓基础设施,如:基础教育、能源和交通,水利枢纽工程,整治大流域,开发大矿山,搞大的产业基地等;在地方的层次上,主要是抓本地优势资源的系列开发(加工),整治小流域,通过职业培训提高劳动力素质,大力发展龙头项目,促进和带动一批其它产业的发展;在集体和专业户层次上,应该促进种养业的专业分工,加强专业技能的培训,建立小片商品基地,发展乡镇企业,发挥土特产的商贸作用,促进农副产品由“自然型”向“商品型”转化。

国家各种渠道的扶贫经费,也要根据战略指导思想 and 不同发展阶段的战略重点分层次的投入。在近期,即由贫困型向温饱型过渡的脱贫阶段,扶贫资金应向粮食生产、开发性农业和乡镇企业等三个方面投入,将扶贫资金物化为良种、肥料,转化为技术扶持贫困户,以增加粮食产量;对个体户开发庭园经济,如小山庄、小果园、小农场、小林场、小牧场等要在技术和资金等方面予以支持;对乡、村创办的扶贫企业,如开采矿业,办小型冶炼厂、砖瓦厂、饲料加工厂、农林产品加工厂亦应在信息、技术、资金、管理及税收上给予优惠支持。

### 三、开发模式:协调发展的点线浸润式

由于石山地区地貌复杂、地形破碎、互不联接,不可能进行连片开发。因此,石山地区综合治理与开发的基本态势是:功能分区,合理布局,先抓核点,沿线推进。无论采用何种模式,其发展都类似墨水滴在吸水纸上,在一定范围内扩散开来,呈点线浸润状。我们把这种模式形象化,称之为:协调发展的点线浸润式。这里所谓的点,是指山区县(市)工业区、乡镇企业区,线是指主要交通干线。沿江沿路交通相对发达区,经济基础较好,资源集中且易于开发。经济开发首先从湘桂铁路、黔桂铁路、南宁——百色公路、红水河、柳江、左江、右江等交通干线突破,然后沿着交通干线两侧扩散、渗透。其次,在交通不发达的广大石山地区,由于地形的切割,将形成诸多的经济小区,各个小区的自然条件各有差异,而其综合治理和开发模式将是多层次、多元化的,要根据实际情况,确定一种模式的单元(一个县、一个乡或一个村),注意协调,以求得在总体上最优。

### 四、经济区划

根据区域自然、经济、社会的特点,合理地进行经济区划,优化资源的配置,对于加快石山地区经济的发展具有十分重要的意义。基于自然条件、自然资源、现有工农业生产的基础、能源和交通条件,考虑到地域分工、专业化协作和产品销售市场,石山地区的经济开发大体上可划分为四个区域。

(1)左江流域(含湘桂铁路南宁——凭祥沿线)经济区,即大致以左江流域为主体,

以崇左、龙州县城为依托的桂西南石山地区。这个经济区显著特点是地处边疆，有数百公里的国境线，其经济的发展要兼顾人民生活、巩固国防等方面。这个区域的各县在抓好粮食生产的同时，要充分利用本地的南亚热带气候资源，大力发展农、牧、副食品的生产，以满足市场需要。工业发展走轻型结构的路子，建立制糖工业基地，发展水果加工业，利用本地资源建设一批投资少、见效快的轻工业项目，辅之以建材业、采掘冶炼业。本区域应把经济建设和巩固国防紧密结合起来。有些建设项目，既是国民经济的重点，又是巩固国防必需的项目，要统筹安排，使经济的发展和战备工作相辅相成，大力发展边境贸易，把崇左、龙州建设成为我国西南边陲的政治、经济、商业、文化、交通的重镇。

(2) 右江流域(含南昆铁路沿线)经济区，即大体上以右江流域为主体，以百色—平果的右江工矿业走廊为依托的桂西北石山地区。这个经济区工作的重心应以经济开发为主，利用国家对贫困地区的优惠政策及资金，增强农业基础的支持能力，将右江流域丰富的物种资源，如紫胶、云耳、田七、茶叶、大果山楂、芒果、刺梨等发展为“一县一品”、“一乡一品”，甚至“一村一品”的土特产商品。山区地理上垂直变化的立体性，为发展以种养业为主的第一产业提供了可能性。从当前山区经济地理的格局来看，发展各具特色的有广阔市场的“特、稀、优”产品是完全有基础的。本区域的经济开发要坚持在治理中求生存，在开发中求发展，治理与开发相辅相成的原则，坚持以长效商品源为主、长中短结合的原则发展山区商品经济，以保证山区有一个稳定支付能力的生态系统，使山区人民能有效地脱贫致富。

平果铝城——田东油田——田阳煤矿——百色工业城是一条沿着右江干流伸展的工矿业走廊。这条走廊工业发展的特点是采掘、冶金、建材、机械工业和食品、轻纺、日用消费品工业并驾齐驱，形成轻重结合的工业结构。它的经济辐射能力通过“点线浸润”的模式逐渐向贫困山区扩散。它既是一个消化山区农林副产品、乡镇企业初级产品和剩余劳动力的市场，又为山区的经济发展带来了人才、信息、资金和技术，同时，它的发展也带来了山区商业、交通和文化的繁荣。

(3) 红水河流域经济区。这个经济区由红水河流域各石山县组成，这个区域经济发展的特点是以红水河梯级电站的开发为契机，借鉴美国田纳西河流域发展的长处，区域内开发要兼顾发电、航运，要有火力发电配合，要考虑到流域内经济的发展。水库淹没区要把安置性移民转变成开发性移民，兼顾国家、地方和群众三者的利益。开发性移民，要把握住两个方向。一是走开发庭园经济，农、林、牧、副、渔全面发展的道路，二是利用红水河上通云、贵，下航港、穗之便，利用集电力、石灰石、煤炭于一体的优势资源组合，发展具有特色的建材工业基地，通过国家对红水河的开发，推动整个区域经济的发展。

(4) 柳江流域(含黔桂铁路沿线)经济区。该经济区重点是发展采掘、冶炼、机械等行业，工业发展走重型结构的路子。农业要走生态农业的路子，发展有当地特色的土特产品，如香菇、蚕桑、黑木耳等。该区域原有工业设施较好，技术水平也较高，要大力发展乡镇企业，把本区域办成一个“星火”技术密集区。雄厚的经济实力为“以工补农、以工促农”，为治理石山地区提供了物力和财力；而工矿业、有色金属工业基地的建设，乡镇企业的发展又为消化石山区农副产品、吸收农村剩余劳动力提供了市场和流通渠道。

这四个经济区不是独立的，而是互相支援，互相渗透，而又互相制约的。对这四个经济区的开发，应根据经济建设的规律，有重点有步骤地进行。如近期，应首先抓紧红水河经济

区的开发,使其他经济区的开发有足够的电能。其他经济区的开发也应不失时机地进行。

## 开发步骤与战略措施

在明确了综合治理与开发的若干战略构思之后,重要的问题就是开发的步子如何走,应采取什么切实可行的战略措施,以实现我们的战略目标呢?这是本节讨论的内容。

### 一、开发步骤

石山地区综合治理与开发要树立“积小胜为大胜”、“打持久战”的观点,在开发步骤的实施方面,既不能操之过急,又不能慢慢来,其开发步骤应按“分阶段转移重点”原则,分两步实现“石山地区到本世纪末,下世纪初解决温饱问题,初步改变贫困落后的面貌”的目标。这是由于石山地区恶化的生态环境,交通不便,基础设施很差,教育和科技的落后,人的素质的提高不是短时间内就能立竿见影地解决的;目前各产业部门经济效益很差的现状也不可能在短时期内得到改变等因素所决定的。

第一步,“七五”计划末期和“八五”计划期间。要综合治理水、土,搞好农业基础。在广大农村,务要抓紧粮食生产,使粮食产量稳中有增。同时调整产业结构,大力发展庭园经济,发展土特产品种植养殖业。在县(市)这一层次上,加快经济体制改革的步伐,地方国营企业应在内涵和外延两方面都应以提高经济效益为中心,扩大再生产,形成有地方特色的拳头产品。在地区行政区域这一层次,则以国家对石山地区进行水电资源,矿产资源,交通干线的开发、建设为依托,改造原有效益差的企业,积极稳妥地布局新的骨干企业,同时认真抓好基础教育,改革教育结构,培养各种专业技术人材,改善教学条件,为第二步经济较快地发展创造条件。

第二步,即“九五”和“十五”计划实施时期。继续完善产业结构的调整,根据市场导向,结合资源特点实现土特产商品基地布局的优化。在此基础上,抓好农林副产品,尤其是优势土特产品的系列加工。随着国家红水河梯级电站的建设,平果铝基地、南丹锡矿基地、来宾矿冶基地的建设,各经济区的第二产业以一个较快的速度发展,第三产业也有相应的发展,形成有计划的商品经济格局,逐步确立区域经济优势,达到预期的目标。

**二、战略措施** 广西石山地区综合治理与开发的战略措施应是加强宏观管理,促进微观搞活。

#### (一)加强宏观管理

##### 1.改革扶贫体制,加强项目管理

过去国家虽然在扶贫工作上投入了大量的资金,但结果效益欠佳,“年年扶贫年年贫。”原因已如上述。今后,须改革扶贫工作的管理体制和扶贫经费的行政拨款体制,用企业经营的办法促使各扶贫项目取得实效,让石山地区人民得到实惠。换句话说,就是改变以往发放扶贫经费“只管播种,不问收获”,忽视经济效益的做法,把多渠道来源的资金相对集中使用,创办扶贫经济实体,发展当地的商品生产,做到资金在“扶贫经济实体”手里,效益在千家万户。另外,要提高资金的使用效率,把扶贫对象和社会保障(五保户、残废军

人和烈属)分开。扶贫对象要限期脱贫,社会保障虽不限期,但同样也要帮助他们生产自救,特别要充分发挥各级政府(尤其是县乡)的中介作用。

## 2.调整产业结构和大农业内部结构

### (1)三大产业的调整

广西石山地区的产业结构极不合理。第一产业比重过大,第二、三产业的比重太小,以致在农业部门沉积了大量的剩余劳力。加重了耕地的负荷,不利于生态环境的恢复和改善,严重地影响了经济的发展。因此,调整产业结构,大力发展第二、三产业,使产业结构趋于合理,把相当部分的农民转移到第二、第三产业,对石山地区经济的发展有着非常重大的意义。

### (2)大农业内部结构的调整

广西石山地区的农业在国民经济中既占重要地位又是一个非常脆弱的环节,除了人多、地少、土壤贫瘠、水土流失严重、自然灾害频繁等原因以外,农业结构单一。林牧副渔比重小,也是一个非常重要的原因。因此,大力发展林、牧、副、渔,把农民从单一的种植业转移出来,向生产的广度和深度进军,是很必要的。另外,政府和农民对农业(尤其是种植业)的投入逐年减少,引起水利设施失修、灌溉面积减少、粮食单产和自给率下降、农家禽畜饲料紧张、农副产品缺口增大,这是一个应引起重视的问题。当农业基础还不稳固时就减少对农业的投入是一大失策,若不引以为戒,尽快扭转轻视农业的做法,在今后几年或到九十年代后期,将会出现一场难以估计的人为灾难。

根据历年的资料,建立数学模型作关联分析和仿真,求得大农业内部结构、土地利用和资源开发的最优化动态模式,同时重点调整种植业、养殖业和粮食基地,不仅必要而且势在必行。

在大农业结构的合理调整中,有三个问题要引起我们足够重视:

①改善农业生产条件。在石山地区,与农业,尤其是与种植业休戚相关的农业生产条件就是水、肥、药。广西气象研究所关于“气候——土壤生产潜力”的研究表明,石山地区气候生产潜力为800~1000公斤/亩·年,而目前影响石山区作物产量的最主要的因素是土壤肥力,可使气候生产潜力减少40~80%;其次是水分因子,使气候生产潜力减少10~33%。石山地区水资源是丰富的,但是由于地下洞隙的存在,地表径流漏失严重,普遍形成水土分离的状态。因而,以旱为主,旱涝交迭,构成了石山地区最主要的环境地质问题,严重影响农业的发展。石山地区27个县(市)缺水农田达736万亩,占耕地面积的65.7%,其中千亩以上连片农田211片177万亩,千亩以上连片旱涝兼有的亦有21万亩。改善农业生产条件,首先要整治水库及引水工程,堵漏防渗,提高成库率,减少渠道渗漏,发挥农田灌溉效益,扩大保水田面积;为了改善生态环境。要大力植树造林,封山育林,形成保水蓄水的森林植被,防止水土流失。其次是要教育群众广积农家肥,种植绿肥;生产资料部门要组织有机复合肥、化肥、农药等支援农业生产,使农业生产出更多的农产品。

②搞庭园经济和生态农业。所谓庭园经济,就是农村以家庭为单位,在住宅周围的土地,或在责任田,责任山上圈地为园,发展以种植、养殖为主的商品生产,提供社会需求的一种经济。这种微型经济实体非常适合石山地区农村居住分散、土地零星分布的特点。这种经济强化了农民的商品意识,刺激了农民对技术的吸收,有助于启迪和促进农民的专业化分工,促使农业劳动从“体力型”向“智力型”转化,能充分利用家庭的各种劳动力和空隙时

间,既提高了经济效益,又绿化、净化和美化了环境,改善了生态环境,是一举数得的事业。我们要下大力气,舍得下本钱,把庭园经济作为石山地区经济翻身的突破口来抓。在庭园经济已起步的村寨,鼓励农民向庭园投资,引导庭园经济向庭园生态经济发展,续而向生态村发展。保证山区有一个稳定的、优良的经济生产系统。

③提高粮食自给率。从1982年起,广西每年要调进大量的粮食、副食品,政府为此补贴了大量资金,仅1985年就调进9.36亿公斤粮食,政府补贴5.2亿元,其中石山地区调进粮食2.4亿公斤,情况更为严重。因此提高粮食自给率,以减轻财政负担,是石山地区的迫切任务。如果能通过大农业的合理调整,兴修水利、砌墙保土、改造中、低产田,提高耕作技术,并将扶贫落实到化肥、农药、良种的供应上,以支持粮食生产,那么石山地区粮食是可以做到低水平自给的。

### 3. 大力发展乡镇企业

乡镇企业在石山地区虽然还处于起步阶段,但已成为当地社会经济中一支不可忽视的力量,应把发展乡镇企业提高到“经济翻身的突破口,强化商品经济的关键,农村致富的必由之路”这一战略高度来认识。只有大力发展乡镇企业,才能为石山地区人民提供更多的就业机会,并将促使传统观念得以更新,增强商品意识,提高劳力素质,增加地方积累,改善生产结构,走上发展商品经济,摆脱贫困的康庄大道。

目前,国家正在实施对大西南的开发,同时也正在实施对桂西北石山地区水电资源、有色金属矿产资源的开发,实施交通干线(包括铁路、水运航道、主干公路)的修建,在石山地区投下了大量资金。而这正为石山地区乡镇企业的发展提供了资金来源。山区人民可以使用搬迁费、劳务输出收入等大量发展国家重点工程所急需的建材工业,发展为重点工程服务的第三产业,如建筑业、饮食服务业等,这是一个稍纵即逝的机遇,一定要抓住。

### 4. 采取“倾斜”政策,促成“双向流动”

广西以湘桂铁路为界可划分为东南部和西北部两大部分。东南部(含湘桂铁路两侧)地势平坦,土地肥沃,气候适宜,水分充足,交通发达,社会文明程度高,有利于人类进行大规模经济活动,具有我国东部沿海经济带的特征。而西北部,即主要为石山地区,地形严峻,气候较不适宜,土地瘠薄,水土流失严重,生态环境恶化,交通闭塞,社会文明程度低,基础设施不好,经济开发难度大。可以说,广西东南部是经济发达的产业区;而中部,即湘桂铁路及其两侧,则是一个既有资源、又有产业群的资源产业区;而西北部则是一个极不发达的资源区。广西东南部,包括湘桂铁路两侧,作为我国东南沿海经济发展战略构想中的一部分,无疑要发展外向型经济,力争跻身国际经济大循环的序列。而桂西北石山地区综合治理与开发战略的实施与桂东南沿海发展战略的实施将互相呼应,成为带动广西经济起飞的两翼。在此,我们没有必要讨论谁先开发的问题。由于资源分布的不均匀,生产技术的差异,产业结构的调整,使广西东南部沿海地区和西北部石山地区相互依存的程度日益增加。由于经济发展不平衡,我们在制订各项政策,如产业政策,投资信贷政策,税收政策等方面必须向石山地区“倾斜”,促成发达地区的技术、资金、人才向石山地区流动,而石山地区的劳务、初级产品乃至原料向发达地区流动。我们必须使广西的东南沿海地区和西北石山地区有一个协调的发展,使两者在资金、技术、初级产品经过交流之后,有一个最优的产出总量,实现广西经济的全面振兴。

### 5. 控制人口增长,发展卫生和妇幼保健事业,提高人民的健康水平

石山地区要脱贫致富,必须严格地控制人口的增长,否则生产的发展跟不上人口的持续增长,不仅不能脱贫,而且会越来越贫。这就要求根据不同民族绝对人口数量,制定切实可行的政策,搞好计划生育工作,提倡优生优育。民族的繁荣,关键不在于人口的数量,而在于人口的素质,人口的质量。我们面临着人口急剧增长的局面,这不是单纯的民族学和人口学的问题,而是人口与资源(土地利用)、环境、生态平衡、经济发展水平之间的相互协调的问题。在抓好计划生育的同时,应逐步增加医疗卫生设施,大力宣传卫生知识,发展妇幼保健事业,加强防病治病工作,不断提高人民的健康水平。

#### 6. 实行一套开明、开放、灵活、优惠的政策。

国家在石山地区应采取休养生息的方针,“先予后取”,“只予不取”,为了鼓励石山地区经济的发展,要建立石山地区开发基金,实行信贷优惠政策,实行轻税或宽税政策,国家财政要对石山地区投入一定数量的农业基本建设资金,要给石山地区更多的自主权,包括资源使用权、对外贸易权,建立经济开发特区等。

石山地区根据民族自治法,可采取与发达地区不同的特殊政策和灵活措施,包括产业政策、投资政策、税收政策、科技人才政策等都要放宽,以吸引资金、技术投入石山地区的开发。还要加快改革的步伐,要把竞争机制引入石山地区的经济开发项目,以增加企业的活力。

### (二) 促进微观搞活

#### 1. 改革农村供销体制,大力发展社会化服务体系。

目前,石山地区农村的供销体制的职能是单纯经营,不能适应商品经济的发展。要逐步转变为以服务为主的职能,继续发挥流通主渠道的作用,对于大宗土特产品,对县(市)起支柱作用的商品,要通过农、工、商一体化的经营体制,逐步扩大经营规模,提高经济效益,在竞争中实现不同程度的垄断,掌握主动权;支持农民进入农村流通领域;促进各种土特产品的发展。

庭园经济的发展,需要有社会服务体系与之配套,生产资料的供应、饲料的生产、技术服务、民族贸易等都要协调发展,要加强产前、产中、产后服务。

#### 2. 加强信用社的作用,加速资金流通

虽然有农业银行和其它一些机构对农业生产、乡镇企业发展履行贷款业务,但是农村信用社依然有其强大的生命力。它直接服务于农民,在目前实行家庭承包责任制的情况下,信用社更显重要,面对千家万户,要求有款贷得出,收得回,对发展生产起到促进作用,发挥三大效益,需要做很多复杂的细致的工作。它可以把已富裕的农民手中闲散的资金汇集起来,“积少成多”,用于农民调济余缺。它手续简便,经营方式灵活,是加速资金流通的一个重要环节。

#### 3. 建立石山地区综合治理与开发的实施指挥机构,协调条块职能分工,扩大县级政府的自主权

目前各级条(部门、行业)、块(各级党政领导机关)的职权和分工不协调,条块结合的体制将很难发挥高效率,“条块切割”现象仍然存在。上级条条不肯放权,控制着发展生产的资金和业务指挥权,不明下情又要“全面照顾”、“讲求平衡”,其弊端有二:一是机构臃肿,孳生官僚主义;二是花出的钱无效益却无人负责。因而,必须通过政治体制改革,调整行政机构的职能,改变上述状况。

要实施石山地区综合治理与开发,则有必要成立一个指挥机构,协调条块的职能分工。

在石山地区综合治理与开发中，县人民政府是一最为关键的层次。从我国的政治经济体制来看，县级既是个战略单元，又是个战术单元。从政权组织系统看，县是实施战略方案的一个关键环节，因而必须扩大县政府的自主权。

#### 4. 强化科技扶贫

贫困地区的根本出路在于发展以科技为支柱的商品经济。

“社会智力资源贫乏，人口文化科技素质极差”几乎是所有贫困地区的共同特点，同时也是那些地区贫困落后的一个极重要乃至最根本的原因。因此，加强智力扶贫、科技扶贫是贫困地区脱贫致富的一项关键措施。具体办法很多，如组织科技讲师团下乡，组织科技人员开展技术承包，办职业培训班乃至创办“石山地区开发学院”。但是，面临贫困山区文化落后，农民对科学技术接受能力差的状况，要使每户农民都有一两名劳力掌握一两项实用技术，可以仿效大别山区的成功经验。他们创办了一所流动的“农村实用技术影像学校”。这所学校犹如一辆“科技大蓬车，载着电影、录相放映设备、影像教材、文字辅导资料和辅导老师，深入山区乡村，向农民传授科学知识和实用生产技术。经过培训的农民，长则数天，短则几小时就学会一项实用技术，利用学到的知识和技术，当年就获得了明显的经济效益和社会效益。这种规模小、花钱少、速度快、效益高的科技扶贫的好办法值得我们学习和借鉴。

## 技术政策与组织形式

### 一、综合治理与开发的技术政策

所谓技术政策是指国家对某些领域技术和经济发展进行宏观指导的科学技术原则，旨在通过技术进步推动经济发展。石山地区综合治理与开发的技术政策，就是研究在石山地区治理与开发时应采取何种技术路线。我们认为，对于石山地区这样一个资源（主要是矿产资源、水能资源和生物种质资源）丰富、生态环境恶化、人民生活贫困的矛盾统一体，拟采取如下的技术政策。

（一）树立生态经济观点，改善生态环境，使农业资源的开发和保护治理相辅相成。

——积极推行石山地区农业资源的开发利用和保护治理相辅相成的技术。如前所述，由于工作中的种种失误，致使石山地区生态环境严重的恶化，有的地方已成为“无土可耕、无水可喝、无柴可烧”的“三无地带”，因此有必要认真贯彻在治理中开发，以开发促治理的资源保护原则，任何开发项目，都应以不增加生态环境负担为前提。要研究推广成套既开发了农业资源、又保护治理生态环境的技术体系，如庭园经济、生态农业等，开发节约资源型农业，发展立体农业，使资源可循环地永续利用。

——增加林业投入，加快绿化步伐，积极营造速生丰产林，这是保证石山地区不致于沦为不毛之地的基本政策。首先，要刹住“过伐”、“滥砍滥伐”的歪风。然后是在偏远小寨、石山实行封山育林；而在条件较好的地方，土地基础生产力较高，可发动群众承包荒山，营造速生经济林、薪炭林，如黑荆树、黄檀树、任豆树。鼓励农民贷款办林场，使林业既是石山地区一个生态保护屏障，同时又使其成为农民脱贫致富的一个重要门路，发挥林业的多种效益。

——认真清查土地资源,合理利用土地资源。近几年来,由于各项事业的发展,占用了不少土地,如修建公路、各种建筑等。今后,要认真贯彻土地管理法规,严禁滥用土地,各项建设用地,包括民用建筑、农民建房等都不得占用良田。要鼓励农民在不破坏生态环境的条件下,合理地利用宜农荒地和垦荒造地。鼓励农民向土地投资,改造中、低产田,注重用地养地相结合,增强地力,而不是进行掠夺式经营,重视传统的“有机农业”,同时也要积极合理地施用化学肥料。

——加强水利建设,发展节水型农业。石山地区特定的地理位置、特殊的地质构造和地貌形态,明显的季风气候,形成了该地区旱涝交替、灾害频繁的局面。解放30多年来,我们曾经把大力兴修水利、加强农田基本建设当作一件大事来抓,经过广大人民的艰苦努力,修建了一大批水利工程,大大增强了抗旱涝灾害的能力。然而,近几年来,由于农业投入的减少,石山地区水利建设基本没有上新项目,而原来已建成的水利工程,或管理不善,或自然渗漏,或人为毁坏,已有相当多的工程没有发挥效益,致使农业生产蒙受了不应有的损失。在石山地区,水资源开发难度较大,要十分珍惜水资源,要大力推广节水型灌溉技术,如喷灌、滴灌等,要走节水型农业的道路。在有条件的地方应修建山塘、水库;在无条件的山区应修建蓄水池、水柜,或挖掘地下水源,修建抽水站,以解决人畜饮水困难。同时,要修建沼气池,既解决生活用能,又储存水分,供旱季浇灌之用,使有限的水资源得到充分合理的利用。

(二) 抓紧粮食生产,建立粮食——经济作物——饲料协调发展的种植业结构,积极发展商品生产。

——重粮政策从整体上来看,粮食生产不是石山地区的优势,经济效益不高,财政收入也很少。但是,粮食问题,不仅仅是经济问题,更重要的是社会问题、政治问题。由于石山地区农民生活水平极低,尤其是边远山区,居住分散,生活困难,交通闭塞,采取大量调进粮食的策略是不可取的。从现有土地资源量、生产力水平等状况来看,如引导得当,措施有力,经过数年的努力,是能够提高口粮自给率的,保持一定水平的粮食自给是办得到的。这里所谓引导,主要是稳定的粮食政策和合理的价格;所谓措施,当然包括:水利、土壤、种子、肥料及农业科学技术的支持。在这个意义上说,我们的“扶贫”,首先应该要“扶粮”。检查我们以往的工作,既有过“以粮为纲”和“农业学大寨”的教训,又有过程度不同地忽视粮食生产的倾向,这对于一个以谷物为主要食物来源的农业大国,对于尚未脱离贫困状况的石山地区,显然是不符区情的。

——坚持一业为主,多种经营,十分注重收益时间不同的生产项目合理搭配,协调发展,以短养中,以中促长。不同项目的合理搭配,在生物技术上可以互相促进,在经济效益上可以短长结合,从而不断积累成为推动山区经济发展的整体效益,体现了山区经济动态的时效作用。由于实行一业为主,多种经营,即使一业受灾,其它各业也会弥补,从而提高石山地区农业抵御自然灾害的能力。根据石山地区各种不同的地形、土壤、气候条件以及物种的多样性,大力发展商品生产,尤其是大力发展具有地方特色的“特、稀、优”产品、反季节产品是石山地区发展商品生产的重要策略,这些商品的生产在市场竞争上有绝对优势,技术要求也低,投资少,且属劳动密集型产品,可发挥石山地区劳动力充足的优势,使这些“特稀优”产品,逐步形成“一县一品”、“一乡一品”的大宗商品。

(三) 积极发展草食型、节粮型牧业

——充分利用石山地区山多、荒地多的优势,发展草本饲料、木本饲料,辅助以种植业中的农作饲料、矿物饲料及动物蛋白饲料,并建立小型饲料厂,生产混合饲料,发展畜牧业,使之与农业、林业三业鼎立,支持山区经济发展。

——根据生态学理论,沿着食物链传递的能量流,一个级别中储存在有机物质中的能量大约有10~30%可以经过食物链上升到高一层次。如果我们畜牧业以谷物、粮食为主要饲料,那么我们是在极大地浪费食物资源。因为家畜在使“粮食转化为肉蛋奶”贮藏可供人类消费的食物时,已经把70~90%的能量消耗在维持其生命的呼吸作用之中。尤其在石山地区,土地基础生产力极弱,发展畜牧业,应发展草食型、节粮型牧业,饲养饲料报酬高的禽畜,如牛、马、羊、鹅、兔、鸽等,其发展水平应与草本饲料、木本饲料的发展水平同步协调。这是总的原则。但并不排除在市场调节的作用下,由于供求关系、价格因素等的影响,可以饲养一些以谷物为辅助饲料的石山地区特有的“偏、稀、缺”的禽畜,以取得较高的经济效益。

(四)推行以科技扶贫为主,实物扶贫、资金扶贫和科技扶贫有机结合的扶贫策略。

——目前,石山地区的扶贫工作大体上有三种方式,即实物扶贫、资金扶贫和科技扶贫。实物扶贫,是以无偿或以工代赈的形式向困难户提供特定的实物,有针对性地解决贫困农户生活和生产急待解决的困难,以保证贫困户的基本生存条件。资金扶贫,变扶持生活为扶持生产。对那些有一定生产、经营能力但缺乏资金的贫困户,发放发展基金或采取无息、贴息和低息贷款的方式,引导他们选择脱贫项目,为他们脱贫致富增加一个辅助条件和催化作用。科技扶贫,通过帮助贫困户掌握与其生产规模、生产水平相适应的技术,提高生产效率和经济效益。石山地区农民之所以困难,很重要的原因就是人的素质差,以科学知识和适用技术武装了农民,就使其落后的生产体系中注入了新的生产动力,使他们的经济活动有了自我发展的能力。

三种扶贫方式是相辅相成的,但其层次是不同的。实物扶贫是一种以治标为主的扶贫方式,主要任务首先是保证“三不”贫困户(食不裹腹、衣不蔽体、住不避风雨)的基本生存条件。资金扶贫,由于着眼于贫困户生产经营自立,其产生的作用往往可以使贫困户在短时间内收成好转,生活有所改善,但不能使生产持续发展。而科技扶贫是一种治本的手段,它将科学技术储存于贫困户的生产肌体之中,使贫困户具有自我发展的能力。通过持久的扩大再生产,逐步摆脱贫困,走上致富的道路。因此,扶贫工作,一定要逐步建立起一个卓有成效的且贫困户参加得起的技术培训网络和技术配套、结构合理的推广体系,逐渐由现在的实物扶贫、资金扶贫转到科技扶贫这一层次上来。

(五)认真抓好劳动力的转移,努力提高劳动生产率。

——石山地区以整个国土面积来说,人口密度是比较低的,但以适于人类生活并可从事农业生产的土地面积而论,则人口密度远远高于发达地区。人均耕地面积从数量上可能略高于发达地区,而就土地质量而言,无论肥力、有机质含量和团粒结构以及保肥保水能力、灌溉水平都无法与桂东南相比。耕地所容纳的劳动力很有限。石山地区现有耕地面积1117.85万亩,劳动力约400万人,按照目前粗放的生产水平,每人可耕种4亩,只能容纳279.5万个劳动力。就目前的状况,石山地区的农业劳动力约过剩230万人,如果不转移,脱贫致富将是不可能的。劳动力转移的方向大体上有以下几种方式:一是在小山包、小垌场搞开发性的庭园经济,在山上安营扎寨,搞小山庄、小林场、小牧场、小果园,方向选准,经营得当,一个

劳动力每年可实现1千元乃至数千元的产出；二是搞乡镇企业，通过乡、村、组、联户、户办五种形式搞资源开发型企业，包括采矿冶炼业、农副产品加工业及流通在内，可以创造大量就业机会，吸收大批从农业转移出来的农业劳动力；三是组织劳务输出。劳动力寻找适宜的生产和生活环境的流动，是普遍存在的一种社会现象。随着石山地区人口的增长，劳动力的过剩问题（含在职冗员和待业）越来越突出。石山地区由于基础差、土地少、积累少，相当部分农民缺乏致富的门路和技术，无论在内涵或者在外延上，都无力实行扩大再生产，有的甚至连维持简单再生产也十分困难，有的贫困户无力购买生产资料和增加生产投资，无法在农业内部实现劳动力转移，而选择出卖劳动力的劳务输出作为“起步产业”，走劳动力外部转移的路子，或外出帮工，到城里做零工，或进厂当季节工，或组织小建筑队、搬运队，或到新开发区修建道路，做挖土石方等重体力工，增加收入，这也是一条切实可行的路子。农村劳务输出作为一个刚刚兴起的产业，应纳入各级有关部门的计划，县级或乡级等有关部门应带头建立劳务输出组织，负责提供信息，组织安排，洽谈业务，做好技术培训，提高劳动力素质，以便提高劳务输出的经济效益，使农民从劳务输出中得到实惠。

#### （六）调整工业结构，逐步形成优势产业

——石山地区工业已有一定基础，但工业结构不合理：一是门类多，小而全，竞争力差；二是在能源、交通等基础设施并不配套的情况下，上了许多重型工业企业，致使无多大经济效益。今后，对石山地区工业的发展要根据本地的资源状况，进行合理的调整，逐步形成优势产业。

——加速发展小型企业和乡镇企业，也是石山地区工业发展的一条技术政策。小型企业和乡镇企业，原料来源广，投资少，周期短，技术水平也较低，易于吸收消化，可以尽快发挥经济效益，较易根据市场导向实行转产，适合于石山地区的发展水平。对大、中型企业，本地有资源，市场急需，确有显著经济效益，也应积极争取国家投资，尽快上马。

——积极利用亚热带农业资源，发展食品加工业，如蔗糖业、饮料业等。尤其是石山地区少数民族人口多，酒类市场大，应加快果子酒类的开发，这既可以节省粮食，又为丰富的果品资源开辟了新的市场，促进林果业的发展。

——工矿企业、乡镇企业的发展，要十分注意资源的合理开发，发展以科技为支柱的商品经济。靠消耗大量资源来发展经济，实行掠夺式经营，只能造成资源的枯竭、生态的失调，并不能使山区人民从根本上摆脱贫困。此外，要注意资源的综合利用，做好环境污染的防治，使经济和生态环境协调发展。

#### （七）建立合理的山区能源结构，扭转农村缺乏能源的局面，以保护石山森林资源。

——积极开发石山地区丰富的水电资源，在争取国家尽快对红水河水电资源进行梯级开发的同时，各地也应积极发展小水电和小火电。煤炭的供应，应采用积极调进、国家开采本地大煤矿、集体开采小煤矿等多种渠道来源的对策。

——厂矿企业，无论大、中、小，甚至乡镇企业的生产用能，应以商品能为主，严禁收购薪柴作为生产用能。我们在调查中了解到，许多乡镇企业，如有的砖瓦厂、小型食品厂，甚至国营糖厂，都大量收购木柴作为主要生产用能，这对保护石山地区的森林资源、保护生态环境是十分不利的，是得不偿失的，应予以坚决纠正。

——山区农村生活用能以生物质能为主，要推广“生态能源”技术，积极营造家庭薪炭林，推广节柴灶，推广产气率较高的沼气池。县城、集镇居民生活用能则应以煤炭为主，各

县城、集镇应积极做好蜂窝煤的生产和供应，缩小木柴市场，保护森林资源。

## 二、经济发展的组织形式

目前，我国尚处于社会主义初级阶段，这里所说的初级阶段，不是指一般意义上的作为共产主义第一阶段的社会主义初级阶段，而是指像我们这样的国家，刚从半封建半殖民地社会脱胎而来，经济基础和上层建筑都较为落后，生产力、特别是科学技术水平都很低，进入社会主义后存在一个特殊的初级阶段。在这里，尤为需要指出的是，解放前广西石山地区的许多地方还残存着浓淡不一的原始社会、奴隶社会和封建社会的色彩，经济社会形态又比全国的一般情况落后得多，因而进入社会主义后更应有其特殊性，更有一个不可逾越的初始阶段。忽视这一点，企图超越社会发展规律，跨阶段地追求生产组织、所有制组织的高级形式，就会造成对生产力的巨大破坏。

我国个体农业的社会主义改造，是在手工劳动和自然经济的基础上，经过农业合作化的道路实现的，受苏联农业发展模式影响极大。1952年，全国土地改革运动刚刚完成，获得了土地的农民迸发出极大的生产积极性，农作物产量（主要是粮食产量）空前丰收，但由于我们急于求成，过早地掀起了“农业合作化”的高潮，后来又轻率地普遍成立“一大二公”的人民公社，实行“吃饭不要钱”，“一个晚上就进入了共产主义”，超越社会发展阶段，造成了生产力的大幅度下降，这是众所周知的。

环江县地处大石山区，居住分散，文化落后，生产方式原始，从1953年冬1954春开始试办3个初级社，尚未取得经验，至1955年下半年全县便发展到572个初级社。初级社立足未稳，又匆匆忙忙转入高级社，使全县98%的农民，108个乡实现了一乡一社。而后又“一个晚上”转为人民公社，使组织形式、所有制形式超越了初级阶段，与当时的生产力水平出现了极尖锐的矛盾。环江县双滂农业合作社，317户，分散在纵横30公里的158个崙场，其中独居一个崙场的有63户，统一排工，产品集中，劳动力大多花在无效的山路出入上，一个劳动日只值一角几分钱，使农民生活十分贫困。

因而，我们在研究石山地区综合治理与开发的组织形式时，是需认真慎重地对待的。我们认为，石山地区的经济组织形成，大体可分为以下几个层次：

### （一）个体经济组织

实践证明，目前我国农村实行以家庭为单位的经营方式，具有很强的生命力，极大地调动了广大农民的生产积极性。这种组织形式，应作为石山地区脱贫致富的基本形式，使之较长期地存在下去，从理论上实践上稳定这种组织形式，对于山高崙深的石山地区，有着特殊的意义。

由于石山地区农民居住分散，以家庭为基本经营单位，这是符合石山地区的生产力水平的。我们在下乡调查研究中看到，山区中生活较好的家庭，多在努力改善居住环境的同时，修建家庭蓄水池，以解决秋、冬、春季干旱季节的人畜饮水问题；而后在修建猪圈、牛栏、厕所的同时修建沼气池，以储存肥水，供春旱时浇苗之用。这种以家庭为单位的民用建筑格局，为发展庭园经济和生态农业提供了基本生产条件。首先对宅居院落稍加拓宽，可以在院内进行小规模种植和养殖，进行立体开发：种果、种树、种名贵药材，而在树下养鸡、养猪、养兔、养鸽；在承包责任田里多施牛粪、猪粪等农家肥，种植杂交玉米，春旱无水抗旱时，又数次施放沼气池的水肥以保苗；再有余力，要扩大经营者，即可承包荒山、崙场，办“五小”农业：小

果园、小林场、小牧场、小药圃、小流域治理等。

### (二) 联户经济组织

在以开发性生产为主的“五小”农业中,组织形式则有所不同,在上林县乔贤乡农民创办的小林场中,既有个体农民承包的荒山,也有几户农民联户承包的山场,而且这种联户经营的“五小”场园,占有一定的比例。尽管联户经营并没有改变其个体所有的性质,但作为组织形式,毕竟与以家庭为经营单位的形式不同。因此,群众性自发联合经营规模稍大的开发性生产也是石山地区脱贫致富的组织形式之一。这种组织形式往往由于得到农民中的先进分子,如党员、复员军人、回乡知识青年、能工巧匠等的领导,经营有方,易于得到各部门的指导,而取得较高的经济效益,表现出更强的生命力。这种组织形式不仅出现在开发性生产中,而且在乡镇企业中也随处可见。这种组织形式较之以家庭为单位的组织形式承担风险能力要强一些,创业冲动要猛一些,经济效益要好一些,是一种值得提倡的组织形式,尤其是偏远的山村,通过科技示范户,精明强干的复员军人和经营得法的能人,一户带几户,扶贫资金贷到能人手里,效益可扩散到千家万户,能使一部分人先富起来,又最终达到共同脱贫致富的目的。

### (三) 群体经济组织

村民小组或村民委员会无论是作为一种政治组织形式,或是作为一种社会组织形式,或是作为经济组织形式都是有其重要的意义的。作为一种政治组织形式,它可以作为上级政权联系群众的纽带,及时贯彻党和政府的政令和法令;按照党的路线、方针、政策,维护当地的安定团结;制定村规民约,保证地方有一定安定的发展经济的社会秩序,在保护专业户、个体农民的利益不受侵犯等方面发挥其应有的作用。作为社会组织形式,它还可以发挥如下的作用,如组织公益事业、集资修建学校、统筹五保户的福利、协助国家完成征兵任务、落实计划生育措施、执行计划生育政策等。作为经济组织形式,它在维护集体财产、国家资源(如水源、集体山林、水库、水渠和排灌站、电站、道路、桥梁、矿产资源等)方面亦可发挥作用。我们不赞成普遍号召成立新的合作经济组织。但村民小组或村民委员会在发展经济中的承上启下的作用是不可忽视的。尤其是农民急需的产前、产中、产后的服务,粮食定购合同与化肥、良种、机油挂钩的实现,是非常需要这个桥梁的。商品经济的发展需要有相应的社会化服务,各种经济服务体系,包括技术推广、植物保护、良种推广、农机具的推广、畜牧兽医、商品流通、上级扶贫资金的借贷、农业银行的贷款等,有时候也需要这一级组织形式去沟通。当然,村民小组或村民委员会主要是作为社会政治组织形式而存在的,它不可能完成繁多的经济服务项目。在这里,我们应放手让农民建立各种形式的自我服务组织,实行自主经营。这种组织形式既可是村办的,也可以是联户办的,不宜定得过死。经营的项目,既可以是农业,也可以是乡镇企业。

### (四) 小区域经济组织

乡级、县级作为较高层次的组织形式,在政治体制改革中,关键是做好服务工作,要把工作重心放到发展经济方面来,特别是乡一级,要精心配备好生产领导班子,要选派具有管理能力的和专业知识的干部去带头建立各种为农民脱贫致富服务的综合性的组织,放开手脚,让他们扩大经营领域,形成经营实体,并且使这些实体在做好产前、产中、产后服务中,逐渐形成包括原料生产、加工、流通在内的产业集团。乡级、县级服务体系应根据各自的优点,分工有所不同。乡级从行政管理体制来说,应侧重于战术实施,乡一级的综合性服务组织主要是搞好生产第一线的服务工作、适用技术的推广、优良品种的引进、水利管理的实

施、化肥供应的组织,搞好乡内大面积作物病虫害的防治、禽畜病疫的防治、农副产品的粗加工和流通、乡镇企业的发展及产品流通等。而县级管理部门,既是战略实施机构,又是战术实施部门。它应站在较高层次考虑整个县和作为一个经济社会组织在区域经济社会系统中的地位,确立本县经济发展方向,逐渐改善本县内部各职能机构的功能,实现全县经济的协调发展。因而在战术上要根据本县经济发展战略,运用经济杠杆,拨正本县经济发展的方向,变封闭式自然经济为开放式商品经济,实现本县经济的健康发展。

### (五) 区域经济组织

就石山地区经济社会活动的组织形式而言,除了上述的经济社会组织形式外,还有再高一层次的组织形式,即区域经济社会组织。如前所述,我们根据石山地区不同的综合特征,把石山区划分为四个经济区域,这种区域性经济组织形式是以经济联系为前提的,它与地区一级的行政区域有一定的相似性,因在划分行政区域时也并非对经济发展毫无考虑。所以,这是一种经济区与行政区在相当程度上拟合的组织形式,其实质是一种经济区。这种组织形式可以说是行政区划与以中、小城市企业和乡镇企业为基础的产业集团。它既保留一定行政区划的痕迹,而更显著的是通过中、小城镇,以及联系这些中、小城镇的交通线(如公路干线、航运线、铁路线)附近的产业集团和众多的小型商品基地逐渐以浸润的形式扩散,带动区域经济的发展。因而,它主要是一个战略指挥组织,同时也是区域性治理与开发的战术实施组织。这个组织形式处于区域经济系统的中心,具有与全区、全国、甚至世界性经济系统相互联系,交换物质、能量、信息的功能。在经济区域内部,它将运用行政手段、经济手段、法律手段调节整个区域的市场,再由市场去引导企业,用间接的方法去控制经济活动,左右整个区域的经济发展方向,使区域经济活动协调发展。在石山地区综合治理与开发的实施过程中,强化大区域综合治理与开发的组织,甚至成立某种具有法人地位的综合治理与开发的经济实体或指挥机构,这对从高层次上实施区域的综合治理与开发,争取国内、国际间的支持,加速区域经济的发展,都是十分必要的。

## 关于兴办山区经济开发试验区的初步设想

### 一、兴办山区经济开发试验区的必要性

为了搞好我国的社会主义现代化建设,党和国家正在不同的地域上开展各种改革试验,先是兴办深圳、珠海、汕头、厦门四个对外开放的经济特区,接着又开放珠江三角洲、长江三角洲、闽南三角洲三个地带,以后又进一步开放沿海十四个城市,现在广东实行全方位改革试验、海南省实行比特区还要特殊的政策,进而提出了沿海地区参加国际经济大循环,“两头在外,大进大出”的经济发展战略。以上这些改革试验,均在沿海地区。那么,在内地的贫困山区,社会主义现代化建设怎么搞呢,特别是在闭塞落后、具有许多特殊情况的少数民族山区,怎样尽快脱贫致富,把现代化建设搞得更快、更好呢?我们认为,这同样需要进行试验,需要国家制定各种特殊政策,采取更多有效措施,探索脱贫致富的更多途径。既然国家能在沿海发达地区办经济特区,对外开放、实行特殊政策,那么,在温饱都还没有解决的民族地区和其他贫困地区,就更应该实行更多的特殊政策。我们设想,最好能在老、少、边、山、穷地

区,创办各种类型的经济开发试验区。在试验区内,实行各种特殊政策,类似海南省的做法,但应是属于扶贫性的资源开发型内陆特区。在经济体制、政治体制、所有制结构、资源开发模式、劳动工资制度、财政税收制度、信贷制度以及引进国内外资金、技术、人才等各方面,实行符合当地实际的特殊政策,有更多的自主权。既然对外开放需要搞试验,开发贫困地区更可以允许搞试验;既然沿海发达地区可以搞对外开放,闭塞落后的内陆边境也应采取适当的形式对外开放。我们国家这么大,搞现代化建设如果要从东到西慢慢地梯度开发,那势必拖延西部广大民族地区和其他地区现代化建设的步伐,进一步拉大民族地区与发达地区经济发展水平的差距,拖整个国家四化建设的后腿,对整个国家实现现代化是十分不利的。所以,我们认为需要从山区的实际情况出发,采取多种类型的开发形式,开发山区丰富资源,使山区各民族脱贫致富。

在开发山区和其他贫困地区的做法上,许多国家的经验是值得借鉴的。巴西也是一个经济畸形发展的国家,沿海高度发达,内陆贫寒荒凉。巴西政府为了改变沿海与内陆经济发展极不平衡的状况,开辟了内陆马脑斯自由贸易区,使这个落后的内陆地带,发展成了有大量工业品出口的发达地区。为了有效改变历史发展形成的沿海发达、内陆荒凉的局面,巴西不惜迁都,把首都从繁华的沿海大城市里约热内卢,迁往内陆落后地带的巴西利亚,作为开发落后地区的前沿。阿根廷为了改变东部沿海发达,人口、工业高度集中,西部落后荒凉的极不平衡状况,1986年7月也通过了迁都法案,把首都从沿海的“南美巴黎”布宜诺斯艾利斯,迁往内陆南部人烟稀少、没有现代工业、经济发展缓慢,但自然资源丰富的巴塔哥尼亚高原上现在只有1.5万人口的别德马。墨西哥为了改变国内经济发展不平衡的状况,在不发达地区投放大量资金,开发资源,建设生产基地,取得了显著成效。既然资本主义制度下的不发达国家能采取强有力的措施,改变国内地区之间经济发展不平衡的状况,在我们社会主义国家里,更应该采取更多的措施,更多的途径,更多的形式来开发山区、建设山区。

## 二、山区经济开发试验区需要实行的特殊政策

山区经济开发试验区,是指在一定的山区行政区域内,实行有别于一般地区的特殊政策,是探索山区社会主义建设成功道路的实验地。从经济开发来说,其特殊政策主要包括政治体制和经济体制两个方面。

### (一)关于政治体制方面

上层建筑必须适应经济基础,这是马列主义的基本原理。当前几乎所有的山区县都要靠财政补贴才能维持正常的运转!我们认为就是上层建筑与经济基础不适应,在贫弱的经济基础之上,建立庞大的上层建筑。按照现在的搞法,每搞一项开发,就多安一个“衙门”。随着经济的发展,社会分工必然越来越细。这样下去,经济越发展,机构就越膨胀。这样的政治体制,是不利于山区经济发展的。现在,山区党政机关普遍存在不同程度的官僚主义,为政不廉和腐败现象也时有发生,工作互相推诿、扯皮,文件旅行,条块分割,内耗很大,办事效率低。要兴建一个企业,办一家工厂,要一个“庙”一个“庙”去拜“菩萨”,甚至要送钱送物,盖上几十个甚至上百个公章,历时几个月甚至几年才能办通。不用说引进资金、技术、人才,就是有人带资金、技术、人才来开发,也关卡重重,让人望而生畏。这样的上层建筑,实际上已在不同程度上阻碍了经济的发展。因此,在山区经济开发试验区内,需要开展改革上层建筑的试验。总的来说,应走“小政府、大社会”的路子。

1. 实行党政分开、政企分开、党政机关与群众团体分开。党委不设与政府重叠的对口部门, 不设在政府任职和分管政府工作的副书记、专职常委, 政府部门不设党组, 从组织上保证党组织不干涉属于政府职权范围的事务。在政府机关中, 不设立直接管理企业的政府部门。农业、畜牧、水产、科技等部门, 逐步向企业化过渡, 成为独立核算、自负盈亏的具有法人地位的企业性公司。工青妇等群众团体由官办改为民办, 经费由财政拨款向社会资助和自筹过渡。教育、文化、卫生等事业也应由国家财政拨款兴办逐步向由全社会兴办、国家补贴过渡, 采用多种形式发展山区教育文化卫生事业。教育体制要紧密结合山区建设实际, 使培养出的学生真正成为山区建设的有用之才。

2. 简化项目审批手续, 创造良好的投资环境。如试验区属的地、县一级财政, 一千万元以下项目由试验区领导机构审批; 二千万以下项目, 由上级组织办公班子下到实验区现场联合办公审批。建设项目要由有关单位定期联合办公审批, 做到一支笔、一次性批准投资项目。试验区要设立投资服务中心, 建立专门的咨询服务公司, 为投资者提供法律、财务、会计、管理、税务、金融、信息、投资时机分析、介绍投资项目、介绍合作伙伴和代办其它投资业务, 以帮助投资者做好项目申请前的可行性论证和投资开发中的各项工作。

3. 鼓励党政机关富余人员中有经营管理才干者与单位脱钩, 同各种科学技术部门联合兴办以技术开发为主的新兴企业, 为党政机关精简人员的去向开拓广阔、优越的去路。

4. 实验区试行主要领导干部竞选制、机关工作人员聘任制, 打破机关铁饭碗, 从制度上克服腐败现象, 保证党政机关的廉洁。

## (二) 关于经济体制方面的特殊政策

山区经济开发试验区, 应从当地的生产力水平、民族特点、地区特点等实际情况出发, 实行符合实际情况、能促进生产力发展的经济体制和各种特殊政策。

1. 建立以集体经济和私营经济为主的所有制结构。打破凝固、僵化的所有制结构, 发展多元化的所有制结构, 这是振兴山区民族经济的主要途径。山区开发试验区应从当地的实际出发, 吸收苏南发展乡镇企业、浙江发展集体经济、温州发展私营经济和广东发展三资企业的成功经验, 并参照海南特区正在实施的发展私营经济的做法, 在所有制结构上有所突破, 在工、农、商、运、建、服务等各个经济领域中, 放手发展集体经济和私营经济, 对于经营不好、长期亏损的国营企业, 实行租赁、拍卖。有盈利的企业, 也要大胆改革, 实行招标承包。私营企业兴办不要国家投资, 亏损、倒闭不要国家担风险, 而只会给国家增加税收, 比较适应少数民族山区社会主义初级阶段的实际情况。因此应支持、鼓励私营经济有一个大的发展。

2. 重大资源开发实行联合股份制。长期以来, 国家开发民族地区的重大资源, 都采用高度集中统一的开发模式, 建立纯而又纯的国有企业。结果, 开发了重大资源, 兴建了大型企业, 不仅没有带动当地民族经济的发展, 没有给当地各族群众带来实惠, 反而不同程度地转移了当地各民族的生产生活资料, 留下了很多后遗症, 给各族群众带来了不少困难, 致使矿群矛盾、库群矛盾、场群矛盾尖锐复杂, 纠纷此伏彼起, 时有发生。因此, 需要对这种传统开发模式进行改革。可采用中央、地方、部门、企业、农村集体和农户联合开发的方法, 依据马克思的地租理论和股份资本理论, 正确处理资源开发中各方面的利益关系。即通过科学地、合理地计算矿山、水能、土地、森林等自然资源的份额、价格、价值, 按国家所有权、历史管理权、现实使用权、技术和劳力、资金和材料设备, 折算为各方的股份参加投资, 合股开发经营,

建立联合股份制企业, 收益按股分红。地方政府和农村集体股息实行多向投入, 开发更多资源, 兴办多种企业, 以提供就业作为对当地农民的偿还。以此达到国家得到产品, 当地经济繁荣, 地方财政充足, 农民生活富裕的目的。

3. 创建试验区开发银行。这种银行实行与一般银行有所不同的金融使命, 它不仅要承担贷款、存款任务, 更重要的是通过存贷关系, 参予山区开发的筹划、投资、管理; 它不仅要出纳货币, 而且要经营实业; 它不是坐等客户上门, 而是主动去寻找经济效益好的投资项目, 寻找能巧妙利用银行信贷资金开发山区资源, 获得较高效益的企业家做合作伙伴, 共同承担开发事业。

4. 实行促进生产力发展的税收政策。山区穷, 但税收名目繁多, 各工商税收机构轮流上门, 路上重重关卡, 征收税费, 一车木头交五税六费, 一车矿石交七、八种税费, 连街头摆小摊的个体户也应接不暇, 不能安营其业。应彻底改变这种多头收税的办法, 根据山区经济承受能力, 合理征收税费, 并由税务部门统一征收, 税收一次过, 以此抵制各部门的敲榨勒索, 使劳动者得以安心生产。

5. 试验区向国内外敞开大门, 以优惠待遇吸引海外客商和各界人士到试验区开发、创业、发财。当前特别要制定优惠政策, 欢迎、鼓励城市和发达地区厂家、经营管理人员、科学技术人员和各界人士到试验区承包开发项目。开发项目应采用私营经济、股份经济、集体经济、联合经济等各种所有制结构, 实行多种利益分配方式, 按劳分配、按资分配都是合法的。科技、管理人员只要合法经营, 其收入应得到保障。不允许高智能的劳动者发财致富, 开发试验区就不可能兴旺发达。为什么深圳搞特区, 全国的许多人才就涌向深圳, 海南开放, 人才就涌向海南? 就是那里形成了吸引人才的机制——创业的机会和优厚的物质利益。山区经济开发试验区应实行比深圳、海南更能吸引人才的政策。

6. 扶贫资金实行企业化管理。国家用于经济开发试验区的扶贫资金, 由担任扶贫使命的贫困地区经济开发公司和下属的专业公司、扶贫经济实体、扶贫工厂企业来承贷承还, 鼓励科技开发扶贫, 带动千家万户实现脱贫致富。改变过去由行政部门分钱分物, 只管投入, 不管产出的做法。

7. 山区经济开发试验区粮食价格放开, 取消农与非农的界线, 实行人口自由流动。人口禁锢、公民分等级类别, 这是封建制度, 应在试验区里彻底改变。

以上设想, 只是一个大体的方向和轮廓。具体的特殊政策只有在实践中才能研究制定和完善。

# STRATEGIC THOUGHTSON GUANGXI KARST REGION COMPREHENSIVE HARNESS AND DEVELOPMENT

Mo Dingxin

(*Guangxi Academy of Sciences*)

Li Fuchun

(*Guangxi Academy of Social Sciences*)

## ABSTRACT

According to natural conditions and society-economy situation of Guangxi Karst region, the paper proposes the strategical guiding ideology: improving eco-environment, emptying into the times-consciousness, devoting much attention to garden economy, developing commercial production, dredging channel for circulation, so as to achieve together rich: the strategical goals; by early period of next century, the main per-person average national economic targets will reach the level of that of the whole country in 1985, the problem of food and clothing will be resolved basically. The paper also discusses strategical principle, stress, procedure, measures and developing model of the karst region comprehensive harness and development as well as prior development economy-area; and advances comprehensive harness and development technical policy and basic thoughts of initiating karst region's economy development test areas.

(秦长文译, 王晓丽校)