

西部大开发 与行政法制现代化研究

刘志坚◎著

04



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

西部大开发 与行政管理现代化研究

王德胜 著



中国社会科学出版社

教育部人文社会科学研究项目（01JA820048）成果

西部大开发与行政法制 现代化研究

刘志坚 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与行政法制现代化研究/刘志坚著. —北京:
中国社会科学出版社, 2007.3

ISBN 978-7-5004-6146-3

I. 西… II. 刘… III. 行政法—研究—中国
IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051647 号

责任编辑 李尔柔

责任校对 宗 和

封面设计 福瑞来

版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029450 (邮购)

传 真 010—84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2007 年 3 月第 1 版

印 次 2007 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710×980 1/16

印 张 19.75

插 页 2

字 数 301 千字

定 价 38.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 西部开发与行政法制现代化引论	(1)
一 西部及西部开发战略概述	(1)
二 西部开发是法制化的发展战略	(14)
三 西部开发离不开行政法的参与	(18)
四 西部开发需要现代化的行政法制	(22)
第二章 西部开发与行政法律环境之优化	(29)
一 行政法律环境的基本理念阐释	(29)
二 对西部地区行政法律环境的总体评价	(35)
三 优化西部开发行政法律环境的对策建议	(41)
第三章 西部开发与政府职能的理性定位	(49)
一 西部开发中的政府与市场关系概论	(49)
二 西部开发中政府作用范围的界定	(55)
三 西部开发中政府行政职能的界定	(59)
四 西部开发中的政府职能错位及其矫治	(66)
第四章 西部开发与政府行政机构的改革	(72)
一 行政机构改革是西部开发的必然要求	(73)
二 西部开发中行政机构改革的重点	(78)
三 西部开发中行政机构改革的法制化	(85)
第五章 西部开发与行政诚信人格的塑造	(89)
一 行政诚信人格的基本理念阐释	(89)
二 西部行政诚信缺失的主要表现分析	(99)
三 西部开发呼唤政府诚信人格的塑造	(106)
四 西部开发中行政诚信的塑造对策	(111)
第六章 西部开发与西部公民行政法意识	(117)
一 行政法意识及其现代化的基本理念	(117)
二 西部公民行政法律意识的调查与分析	(125)

三 西部公民行政法律意识现代化的对策建议	(139)
第七章 西部开发与行政法资源的供给	(144)
一 行政法资源供给的基本理念阐释	(144)
二 西部开发中行政法资源供给状况分析	(150)
三 西部开发中行政法资源供给的原则	(157)
四 西部开发中行政法资源供给的重点	(163)
五 西部开发中行政法资源供给的现代化	(167)
第八章 西部开发与行政规范性文件的法制化	(172)
一 行政规范性文件的基本理念阐释	(172)
二 行政规范性文件在西部开发中的作用	(178)
三 西部行政规范性文件的缺陷及其成因分析	(181)
四 矫治西部行政规范性文件缺陷的对策建议	(186)
第九章 西部开发与非强制性行政方式的运用	(190)
一 非强制性行政在西部开发中的作用	(190)
二 西部开发与行政合同及其运用	(198)
三 西部开发与行政指导及其运用	(225)
第十章 西部开发与区域环境行政法制建设	(246)
一 区域环境行政法制建设与西部开发关系论	(246)
二 西部开发中环境行政立法现状及其优化	(251)
三 西部开发中环境行政执法现状及其优化	(267)
第十一章 西部开发与行政法律责任的实现	(280)
一 行政法律责任及其实现的基本理念阐释	(280)
二 西部行政法律责任实现的现状分析	(292)
三 在西部有效实现行政法律责任的对策建议	(299)
主要参考文献	(303)
后记	(310)

第一章 西部开发与行政法制 现代化引论

一 西部及西部开发战略概述

(一) 西部的自然地理条件与经济社会发展状况

1. 西部的自然地理条件

西部开发意义上的“西部地区”包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和内蒙古、广西等省、自治区、直辖市，以及湖南省的湘西、湖北的恩施两个土家族苗族自治县^①。西部地区与十多个国家接壤，陆地边境线长达 12747 公里，土地总面积约 686.7 万平方公里（占全国国土总面积的 70% 多），2004 年末我国西部地区为 37127 万人（约占全国总人口的 30%）^②。从人口的分布情况来看，西部地区既是我国少数民族人口分布最多、最集中的区域^③，也是我国人口密度最低的区域^④。从地理范围与国土面积来看，西部地区实际上主要由包括陕、甘、宁、青、新三省二区组成的西北地区 and 由渝、川、滇、黔、藏三省一市一区组成的西南地区两

① “中国西部地理范围的确认”，《文汇报》2000 年 11 月 6 日第 7 版。

② 中华人民共和国国家统计局：《中国统计年鉴（2005）》，中国统计出版社 2005 年版。

③ 第四次人口普查数据显示，我国人口最多的前 10 个少数民族壮族、满族、回族、苗族、维吾尔族、彝族、土家族、蒙古族、藏族、侗族，除了满族、土家族之外，均主要生活在西部地区。在西部不少省区，均有多民族居住生活。例如。新疆有 39 个少数民族（我国 6 个少数民族中 90% 的人口集中在新疆），四川有 53 个民族，云南有 52 个民族，贵州有 49 个少数民族，广西有 49 个少数民族。

④ 在我国大陆的 30 个省市区中，西部 12 个省市区的人口密度最低，其中有 8 个地方全国排名位列倒数 10 位之内，西藏、青海人口密度甚至每平方公里不足 10 人。导致西部地区人口密度低的原因是多方面的，但主要原因是那里生态环境恶劣，生存环境差，许多地方不适合人们居住和生活。

大自然经济地理区域^①所构成。其中,西北地区地处黄土高原、河西走廊、柴达木盆地、塔里木盆地、准噶尔盆地,以及天山山脉、青藏高原部分地区。其北部、西部和西北部分别与蒙古国、俄罗斯、巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国接壤;南部与我国西南地区相接,东部与华北地区连通,东南部与中南地区相邻,土地总面积约309.3万平方公里,约占全国国土总面积的32.2%。西南地区地处四川盆地、云贵高原和青藏高原,为长江、雅鲁藏布江、澜沧江等亚洲主要河流的上游,其西部、西南部、南部分别与印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸、老挝和越南等国接壤;北部与西部地区相连,东部与中南和华北地区相接,土地总面积约为234.01万平方公里,占全国国土总面积的24.48%。

西部地区属于我国自然资源最为富集的地区。据调查统计,西部地区待开发利用的土地面积约7.8亿亩,占全国的70%左右;西部地区矿产资源品种多、储量大,在全国已发现的160多种矿产资源中西部均有发现,在已探明一定储量的155种矿产中有近30种矿产储量居全国首位^②;西部地区十二个省自治区、直辖市,水资源和水能资

^① 1980年代起,为了正确反映国内各地区经济发展的规模、经济技术水平和经济结构,国家在审议批准“七五”规划中首次提出:中国经济分布客观上存在着东、中、西三大经济地带,即西部地带、中部地带与东部沿海地带。其中东部沿海地带从北到南包括辽、冀、京、津、鲁、苏、沪、浙、闽、琼、粤、桂共计12个沿海省、市、自治区,面积128.62万平方公里,占全国国土面积的13.5%,总人口4.35亿,占全国总人口的41.4%。该地带经济地理位置优越,交通便利,经济技术力量雄厚,工、农业总产值分别占全国的60.4%和45.7%,商品经济发达,对外经济联系密切,科技方面优势明显。但电力不足,能源原材料供应短缺;中部地带从北到南包括黑、吉、蒙、晋、冀、皖、豫、赣、湘,共计10省区,总面积284.43万平方公里,占全国国土面积的29.8%,总人口3.76亿,占全国总人口的35.7%。该地带水能、煤炭资源丰富,有色金属矿藏丰富,区位优势,交通地位重要,农业生产发达。工、农业总产值占全国的27.4%和35.4%。但经济技术发展水平同东部沿海地带相比有较大差距。

^② 目前西部地区已经具有相当开发规模的资源主要有石油、天然气、煤炭、铅、锌、铀、镍、铝、汞、磷、锡、锑、钾盐等矿物。例如内蒙古的煤、铁、石棉和云母;新疆的煤、铁、石油、天然气、黄金、玉和盐;西藏的铬铁、铜、硼砂、云母、天然碱、食盐和地热资源;青海的石油、天然气、钾盐、食盐、煤、铁和石棉;宁夏的煤炭、铁、石油、石膏和磷;甘肃的煤、石油、铁、铜、镍、硫磺和石膏;云南的锡、铅、锌、铜等有色金属和大理石;贵州的汞、煤、磷、铝、铅、锌、铁等;广西的锰、铝、石油、水晶、锡、锑、钨和石灰石等都有较大的储藏量,并已经形成较大开发规模(参见蔡守秋:《可持续发展与环境资源法制建设》,中国法制出版社2003年版)。此外,西部地区不少资源与矿产的远景储量,都在全国名列前茅或者占有重要的份额,例如其人均煤炭保有储量高于全国平均水平的近3倍。

源十分丰富,水资源总量 15000 多亿立方米,占全国总量的 55.65%;可开发水能资源装机达 3.4 亿千瓦,占全国总量的 90%;理论蕴藏量达 5.57 亿千瓦,占全国的总量的 82.3%。但西部地区水资源与水能资源的时空分布极不均匀,南多北少,西北与西南有着明显的差异。西北地区气候干旱少雨,蒸发量是降水量的 4—11 倍,地域面积占西部总面积 57% 的西北地区,水资源总量 2254 亿立方米,水资源量只占 18%,水能资源只占 24.4%,是世界上干旱缺水最严重的地区之一(以甘肃、宁夏两个省(区)为例,2004 年全国人均水资源量为 1856.3 立方米,但甘肃、宁夏的人均水资源量却分别只有 656.4 立方米和 167.7 立方米,大大低于全国的平均指数^①);西南地区气候湿润,降雨丰沛,水资源与水能资源十分丰富,但开发难度很大(例如云南、贵州人均水资源量分别为 3902.5 立方米和 2375.7 立方米,高于或者接近高于全国人均指数的一倍,但因省内不少地方地处偏远,山大沟深,交通不便,经济发展水平很低,水资源开发利用的成本很高、难度很大)。西部地区是中国主要江河的源头,西部的水土流失、荒漠化、生态环境、江河水质以及水资源与水电资源的合理开发利用,不仅关系到西部,而且直接影响到东中部乃至全国经济社会的可持续性发展。解决好西部水资源问题,关系着西部开发的进程。西部地区旅游资源丰富,自然旅游资源规模宏大、数量较多、种类齐全、品位较高,其中奇峰险山、独特地貌、大川名湖、森林牧场、珍禽异兽自然旅游资源在国内外享有较高的知名度。在人文旅游资源方面,西部悠久的历史、璀璨的文化,形成了大批在国内外享有较高知名度的古人类遗址、王朝古都、陵寝墓葬、古建筑、石窟、宗教圣地、革命遗迹、民风民俗等多类型人文旅游资源。

西部地区同时又是我国资源与生态环境存在问题最多的区域。由于自然条件的演化,加之人口不断增加、城市不断扩张以及经济的快速发展和各种不合理的人为活动,西部地区原本脆弱的生态环境日益恶化,环境与资源问题十分严峻。其主要表现在以下几个方面:(1) 水资源匮乏。西部地区虽属于水资源密集区,但因气候、降水等

^① 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴(2005)》,中国统计出版社 2005 年版。

条件具有明显的地域差别,从而使水资源在地区分部上极不平衡,呈现南多北少的格局,西部地区的相当一部分地处干旱、半干旱和高寒地区,降水稀少,水资源相对贫乏^①。目前西部地区由于河流断流、湖泊萎缩,使原本缺水的西部地区面临更加严重的水资源危机。河水断流已不仅仅出现在干旱少雨的西部地区,而且频繁发生在水资源相对充足的西南地区。(2)土地荒漠化加剧。西部地区土地荒漠化现象以水土流失、盐渍化、沙漠化和石漠化为主。就水土流失而言,“目前,全国水土流失面积367万平方公里,约80%在西部地区;全国荒漠化面积每年以2400多平方公里的速度递增,其中70%在西部;全国有1.5亿亩坡耕地,坡度在25度以上的陡坡耕地有9200万亩,其中70%也在西部”^②。由国家有关部门发布的一项调查结果表明,西部地区现有沙漠7.44亿亩、戈壁4.58亿亩、重盐碱地0.545亿亩、裸岩沼泽10.44亿亩、荒漠16.48亿亩。(3)草地退化率高,森林覆盖率低。西部地区是我国的主要草原分布区,草地面积约占全国草地面积的80%;然而,由于过分追求短期经济利益,过度放牧等因素的作用,致使草地退化不断加剧。据初步估算,到目前为止,西部地区退化草地面积已占到了西部地区可利用草地总面积的23%,而且有相当面积的草地已退化为沙地;与此同时,大部分地区的森林覆盖率十分低下。例如,青海仅为0.35%、新疆为0.79%、宁夏为1.54%、甘肃为4.33%。(4)环境污染严重。环境污染主要表现在城市环境污染与水环境污染两个方面。西部大部分省会城市空气污染指数大幅度超标,其中兰州、西宁、银川空气污染达到国家五级标准,是全国空气质量最差的省会城市;20世纪90年代初,进入黄河的废水、污

① 我国东南沿海地区的年平均降水量达1800毫米,而西北地区的年平均降水量只有200毫米。以甘肃为例,甘肃水资源贫乏,境内自产径流量为300亿立方米左右,人均水资源只有全国平均水平的一半,其中中部干旱地区人均水资源还不到全省平均水平的1/5;全省单位耕地面积水资源仅为全国平均水平的1/3。全省总面积中,贫水区和枯水区面积约占60%,这两类地区所拥有的水资源仅占全省水资源总量的5%。全省贫水区包括陇东、陇中黄土高原及兰州以北地区,这一地区土地面积占全省的33%,径流量仅占全省的5%;河西走廊、北山山地及其荒漠地区,是省内的干涸区或枯水区,这一地区面积18万平方公里,只是在夏季有偶发性短流程、小流量的径流,但很快下渗给地下水;相对丰水区主要分布于六盘山、陇南山地、甘南高原、祁连山地等,其土地面积只占全省的40%,但水资源量则占全省的95%(数据引自2006年1月4日:e56民族网—中国西部—甘肃—水利)。

② 毛润琳:“西部开发中的环境资源保护”,《襄樊职业技术学院学报》2003年第4期。

水排放量已高达 42 亿吨,比 20 世纪 80 年代增加了一倍,水质呈急剧恶化的趋势。据 1998 年水质监测的结果,黄河干流及主要支流重点河段的 7247 公里中,二类、三类水质的河长占 29.2%,四类水质的河长占 36.9%,而五类及劣于五类水质的河长占了 33.8%以上。

(5) 野生动植物数量锐减。西部地区生态环境的不断恶化导致野生动植物的生存环境受到严重威胁,部分珍稀动植物处于濒临灭绝的边缘。如分布在新疆、内蒙古、青海、甘肃的野牦牛、黄羊、藏羚羊和野驴等动物,因为生态破坏和滥捕滥猎而使种群数量急剧减少;其他一些珍贵的野生食用植物和药用植物也因其商业价值而被大量破坏。

2. 西部经济社会发展概况

西部地区经济发展既有劣势,也有其优势。就优势而言,西部资源聚集及组合条件好,是国民经济可持续发展的后备基地;西部边境线漫长,多民族聚居,是国家向西开放的桥头堡;西部具有全国意义的优势产业,是新世纪大开发的直接经济技术基础。改革开放以来,西部区域经济发展呈现出了由农牧经济进入初步工业化,产业结构日趋合理;由封闭经济向开放经济转变,市场化程度日益加深;人民生活水平日益提高,贫困人口逐步减少;交通通讯、科教文卫事业有了较快发展;民族地区经济获得长足进步的良好状态。总体而言,西部地区经济取得了较快发展。以 1991 年到 2002 年西部地区国内生产总值、农村居民家庭人均年纯收入两项指标为例,1991 年四川、云南、西藏、宁夏、新疆五省区的国内生产总值分别为 1382.96 亿元、517.41 亿元、30.53 亿元、71.78 亿元和 335.91 亿元,到了 2002 年则分别达到了 4785.10 亿元、2231.90 亿元、161.42 亿元、329.70 亿元和 1598.30 亿元,分别增长了 28.90%、23.18%、18.91%、21.77%和 21.02%;1991 年四川、云南、西藏、宁夏、新疆五省区农村居民家庭人均年纯收入分别为 1354 元、1367.37 元、1685 元、1271 元、1356 元,到了 2002 年则分别达到了 6610.80 元、7240.56 元、8079.12 元、6067.44 元、6899.64 元,分别增长了 20.48%、18.89%、20.86%、20.95%和 19.65%^①。

^① 本数据系参考国家信息中心中经网根据国家统计局历年《中国统计年鉴》所整理的
数据。

但西部区域经济发展所面临的制约因素或不利因素亦很多,例如自然条件恶劣、生态环境脆弱;基础设施落后,投资环境有待提高;产业结构演化迟钝,优势产业技术老化;现代经济与传统经济之间,大中型骨干企业与地方企业之间“二元结构”突出;资源转换效率低;地方积累不足,资金短缺严重;贫困地区和人口较多,扶贫任务依然艰巨;内陆意识强,市场经济和法制观念不够强等诸多问题。其经济社会发展总体水平与东部地区的发展还存在着很大差距,整体处于比较落后的状况。就西部地区经济发展而言,人均JDP只相对于全国平均数的60%,全国尚未实现温饱的贫困人口大部分分布于该地区。特别是近年来,西部地区与东部地区经济发展规模、速度等方面的差距,不但没有缩小,相反差距更大。据统计,2004年东部地区GDP总量为95305.75亿元,占全国GDP的58.4%;中部地区GDP总量为40349.51亿元,占全国GDP的24.7%;西部地区GDP总量为27585.17亿元,占全国GDP的16.9%。与1978年相比,2004年东部地区GDP比重上升了7.8个百分点,中部地区下降了4.1个百分点,西部地区下降了3.8个百分点。1978年至2004年期间,东部地区GDP年均增长速度为12.1%,分别比中部地区和西部地区高2.1个百分点和2.4个百分点。从人均GDP来看,1978年排列前10位的分别是上海、北京、天津、辽宁、黑龙江、江苏、吉林、青海、西藏、宁夏,东部占了5个,中部占2个,西部占3个。2004年排列前9位则均为东部占据。在1978年,人均GDP最高的上海市与人均GDP最低的贵州相差13.3倍,绝对差距2323元,2004年人均GDP最高的也是上海市,与最低的贵州相差仍是13.1倍^①。从西部地区社会进步与发展的情况来看,西部地区在人口、科技、教育、卫生、城市化、社会保障、社会稳定等八大指标方面,无论是绝对值还是相对值与东部发达地区相比都存在着或多或少的差距。下面仅仅以人口、教育和城市化水平做例证。首先,从人口状况来看,西部地区人口分布不均,生育率大大高于全国平均水平,人口增长势头较大,且西部地区人口素质显然偏低。就以人口文化素质为例,由于家庭经济生活

^① 中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴(2005)》,中国统计出版社2005年版。

条件和教育资源供给条件等因素的制约和影响,西部地区文盲、半文盲人口的比例除个别省区以外,均高于全国的平均水平,例如云南、贵州、西藏、青海、宁夏的文盲比例占15岁以上人口的1/4以上,其中西藏和青海分别高达60%和43%^①。其次,从教育的现状来看,改革开放以来,西部地区教育虽有长足发展,为西部培养了大批人才,但与东部相比仍比较缓慢,西部地区学龄儿童入学率偏低,学生辍学率偏高,教育投入严重不足,人均教育支付能力很低。以人均教育支付能力为例,西部地区经济发展水平低,一方面直接影响居民的可支配收入,同时也影响其对教育的支付能力。以1997年各地区城镇居民家庭平均每人全年消费性支出来看,用于教育项目的支出,全国平均值为237.61元,其中广东高达398.80元,宁夏仅为134.61元;从农村居民家庭平均每人生活消费支出来看,用于文教、娱乐用品及服务项目的支出,全国平均为148.18元,其中上海、广东分别高达414.06元、314.73元,而西藏、青海分别低至8.38元、36.67元。西部地区与东部地区相比,教育支付能力差距十分明显。近年来,这种差距不但没有缩小,而且呈现进一步扩大的趋势。例如在2003年和2004年,深圳、广东用于教育方面的年人均消费性支出分别达到了859.55元和720.99元,但西北地区的甘肃、青海、宁夏在这方面的年人均支出却分别只有461.11元、367元和314.88元。最后,从城市化水平来看,西部地区较之于东部地区城市化水平有较大差距。东部地带城市化水平明显高于西部地带。以1998年的统计数据为例,当年全国平均城市化水平为28.2%(以市镇非农业人口计),东部地带为33.8%,高出全国5.6个百分点;中部地带为26.6%,接近全国平均水平;而西部地带仅为20.7%,低于全国平均水平7.5个百分点。从城市化发展速度来看,在1962—1998年间,

^① 据统计,西部10个省区平均15岁及15岁以上文盲半文盲人口占总人口的26.46%,高出全国平均水平(16.36%)10个百分点,高出东部地区上海(10.17%)和广东(9.16%)约16个百分点(中华人民共和国国家统计局:《1998年中国统计年鉴》,中国统计出版社1998年版)。最新统计结果显示,2004年全国文盲、半文盲占15岁及以上人口的比重为14.86%,但在西部12个省(区、市)中,除了新疆、广西之外,其比重均高于或者明显高于全国平均指数,其中西藏、青海、甘肃的指数分别为54.03%、30.86%和25.96%,高于全国平均值的2倍以上(中华人民共和国国家统计局:《中国统计年鉴—2005》,中国统计出版社2005年版)。

东部地带城市化水平平均每年提高 0.48%、中部地带为 0.37%、西部地带为 0.28%，表明我国东部地带城市化发展速度快于中部地带，中部地带快于西部地带。东部地带的城市化发展速度约为西部地带的 1.7 倍。东西部之间城市化水平的差距在继续加大。但 1998 年，西部地带城市化发展速度略高于东部地带 0.1 个百分点，中部地带 1998 年城市化速度最慢。

（二）西部开发战略形成的历史背景与根据

我国经济社会协调发展的内在矛盾是西部开发战略决策的现实根据。从以上对西部地区经济社会发展条件与水平的阐述，不难看出，一方面，自改革开放以来在党和国家的正确领导、指引下，在西部地区各族人民的艰苦努力下，在经济高速增长的东部地区的示范带动下，广大的西部地区经济社会虽有了前所未有的快速发展^①，人民生活水平有了很大的提高。另一方面，由于自然的、历史的和经济社会发展水平等多种因素的影响，相对于东部地区而言西部地区的经济社会发展水平仍然很低。尤其是经过 20 世纪 90 年代的发展，东西部在经济社会发展的各项综合指标方面不但差距依然存在，且差距不是越来越小，而是愈来愈大。迄今为止，西部地区许多地方仍然是全中国最不发达、最为贫穷的、生产与生活条件最差的地方，大多数国家级贫困县、全国大多数的贫困人口、全国一半以上的文盲或者半文盲人口均集中在西部地区。此外，广大的西部地区还是中国生态环境问题最为严峻、生态破坏日益严重的区域。

基于西部地区的这种环境资源与经济社会发展的现实状况，并不难得出以下几个基本结论：其一，如果没有西部地区经济社会的快速发展，不能实现西部地区经济社会发展的现代化就不可能有全中国的现代化。试想，在占全国总人口的 30% 以上，占国土总面积 70% 多的西部地区，如果一直处于经济社会发展的落后状况，中国何以能够成为经济强国，何以真正实现现代化？就社会进步发展对人的现代化要求而言，如果没有西部地区社会成员的现代化，又怎么能有全中国

^① 以 GDP 的增长为例，据统计，在 1989 年至 1998 年的十年中，西部地区的 GDP 平均增长率为 29% 左右，人均 GDP 的增长速度要高于东部地区。

人的现代化?因此,要实现中国的现代化进程,不能不着力研究并解决西部地区的非现代化问题。其二,如果没有整个西部地区的繁荣与共同富裕,便不可能有全中国的共同富裕。我国东部地区已经有了很快的发展,并且还应当凭借其诸多优势更快速的发展,但在这个过程中如果不及时采取有力、有效的措施推进西部地区的经济社会发展,任东西部地区的贫富差距无限拉大,不但有悖于实现全国各地各民族共同繁荣和富裕的社会主义现代化建设目标,不利于社会主义和谐社会的构建,而且会滋生许多新的社会矛盾与问题,从根本上影响国家整体的社会进步与发展,影响安定团结的政治局面。其三,如果不能采取有效地促进西部区域经济社会与环境资源协调发展的经济政策或者方略,任西部地区生态资源状况程序恶化,不但会因此而严重制约或影响西部地区本身的可持续发展,而且会直接影响东部乃至于全中国的可持续发展。因此,尽快改变西部经济社会发展滞后的局面已经成为了我国区域经济协调发展、实现共同繁荣与富裕、提高综合国力的内在的迫切要求。

邓小平理论是西部开发战略形成的基本理论基础。邓小平理论作为一个完整的科学理论体系,第一次比较系统回答了中国社会主义的发展道路、发展阶段、根本任务、发展动力、外部条件、政治保证、战略步骤等一系列重大的理论与实践问题。20世纪70年代末80年代初,当改革开放和现代化建设全面展开以后,邓小平就对全国经济建设与协调发展进行过深入的考虑。1978年12月13日,邓小平在中央工作会议上说:“在经济政策上,我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民,由于辛勤努力成绩大而收入先多一些,生活先好起来。一部分人生活先好起来,就必然产生极大的示范力量,影响左邻右舍,带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样,就会使整个国民经济不断地波浪式地向前发展,使全国各族人民都能比较快地富裕起来。”^①1988年,邓小平同志在总结建国30年来发展地区经济的经验教训和科学判断国际政治局势的基础上进一步提出了“两个大局”的思想,他在听取关于价格和工资改革初步方案的汇报

^① 邓小平:“解放思想,实事求是,团结一致向前看”,《邓小平文选》第2卷,人民出版社1983年版,第142页。

时指出：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^① 1992年，邓小平在南方谈话中更进一步指出：“可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。”^② 与此同时，邓小平同志还在关于社会主义本质和社会主义优越性的理论中阐发了共同繁荣与共同富裕的思想，明确指出：“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终实现共同富裕”，“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕”，“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化”^③。

西部开发是以江泽民同志为核心的党中央审时度势作出的重大决策。以江泽民同志为核心的第三代领导集体深刻领会并继承发展了邓小平同志的上述思想。1997年，江泽民同志赴陕甘贫困地区考察工作时即明确指出：“没有西部地区的繁荣昌盛，就不可能实现我们整个国家的繁荣富强；没有西部地区的社会稳定和民族团结，就不可能保持我们整个国家的社会稳定和民族团结；没有西部地区的全面振兴，就不可能达到我们整个中华民族的振兴；没有西部地区的基本现代化，就不可能有我们整个社会主义现代化建设的最终成功”，从而在理论上将西部地区的发展，提到了关乎整个国家现代化成功与否的高度。在论述社会主义现代化建设中应正确处理好的“十二大关系”时，江泽民同志还进一步指出：“对于东部地区与西部地区经济发展中出现的差距扩大问题，必须认真对待，正确处理。解决地区发展差距，坚持区域经济协调发展，是今后改革和发展的一项战略任务。‘九五’开始，要更加重视支持中西部地区经济的发展。加大解决地区差距继续扩大趋势的力度，积极朝着缩小差距的方面努力。”在党

① 邓小平：“中央要有权威”，《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第277页。

② 邓小平：“在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点”，《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第374页。

③ 同上书，第373—374页。

的十五大政治报告中，江泽民重申了党中央促进地区经济合理布局 and 协调发展的重要方针，指出：“东部地区要充分利用有利条件，在推进改革开放中实现更高水平的发展，有条件的地方要率先基本实现现代化。中西部地区要加快改革开放和开发，发挥资源优势，发展优势产业。国家要加大对中西部地区的支持力度，优先安排基层设施和资源开发项目，逐步实行规范的财政转移支付制度，鼓励国内外投资者到中西部投资。进一步发展东部地区同中西部地区多种形式的联合和合作。更加重视和积极帮助少数民族地区发展经济。从多方面努力，逐步缩小地区发展差距。”^① 1999年6月9日在中央扶贫开发工作会议上，江泽民同志明确指出：“加快中西部地区发展的条件已经基本具备，时机已经成熟。如果我们看不到已经基本具备的条件，不抓住这个有利时机，不把该做的事情努力做好，就会犯历史性的错误。从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置。”^② 在此前后的多次会议上，江泽民同志和其他国家领导人再三阐述和强调了西部经济社会发展的必要性、重要性及基本思路，并最终促成了西部开发方略的形成。

正是在上述历史条件与背景之下，1997年党的十五大即作出了“中西部地区要加快改革开放和开发，发挥资源优势，发展优势产业。国家要加大对中西部地区的支持力度，优先安排基础设施和资源开发项目，逐步实行规范的财政转移支付制度，鼓励国内外投资者到中西部投资。进一步发展东部地区同中西部地区多种形式的联合和合作。更加重视和积极帮助少数民族地区发展经济。从多方面努力，逐步缩小地区发展差距”，以“促进地区经济合理布局 and 协调发展”的重大决策。1999年，党的十五届四中全会在此基础上作出了“实施西部开发”的重大战略部署。同年11月，中央经济工作会议将西部开发列入了会议的重要议程。2000年九届人大三次会议，朱镕基总理在所做的政府工作报告中强调当年“实施西部开发战略”，并得到了与会代表的一致通过，我国西部开发宏伟工程就此正式启动。从而揭开了西部开发的序幕。

^① 《人民日报》1999年6月19日第1版。

^② 《人民日报》1999年6月10日第1版。