

XIBUKAIFAYUZHENG FUXINGWEIYANJIU

# 西部开发与 政府行为研究

谢 斌 著

陕西人民出版社

西北政法学院学术著作出版基金资助出版

# 西部开发与政府行为研究

谢 斌 著

陕西人民出版社

(陕) 新登字 001 号

图书在版编目 (CIP) 数据

西部开发与政府行为研究/谢斌著. —西安: 陕西人民出版社, 2005

ISBN 7-224-07323-7

I. 西... II. 谢... III. 西部大开发(中国)—国家干预—研究 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 062648 号

---

书 名: 西部开发与政府行为研究

作 者: 谢 斌

出版发行: 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷: 西安市商标印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 32 开 8 印张

字 数: 180 千字

版 次: 2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1-1000

书 号: ISBN 7-224-07323-7/F·953

定 价: 13.00 元

---

## 目 录

|                                     |      |
|-------------------------------------|------|
| 第一篇 中国西部开发的历史回顾 .....               | (1)  |
| 第一章 中国的四次西部开发 .....                 | (3)  |
| 一、抗日战争时期的西部开发 .....                 | (3)  |
| 二、“一五”时期以 156 个重点建设项目为核心的西部开发 ..... | (9)  |
| 三、以备战为目的的“三线”建设时期的西部开发 .....        | (12) |
| 四、世纪之交启动的西部大开发 .....                | (20) |
| 第二章 西部开发思想的继承和发展 .....              | (25) |
| 一、毛泽东时代的西部开发思想 .....                | (25) |
| 二、邓小平西部开发“两个大局”思想 .....             | (26) |
| 三、西部开发战略的全面部署和实施 .....              | (28) |
| 第三章 中国几次西部开发的差异与启示 .....            | (31) |
| 一、四次西部开发之间的差异 .....                 | (32) |
| 二、第二、三次开发对目前的西部开发的启示 .....          | (41) |
| 第二篇 西部开发中的地方政府职能定位与行为规范 .....       | (47) |
| 第四章 西部地方政府职能的转变 .....               | (48) |
| 一、西部地方政府行为存在的问题 .....               | (48) |

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 二、西部地方政府行为问题产生的根源 .....           | (54)         |
| 三、西部地方政府职能转变的内容 .....             | (60)         |
| <b>第五章 西部地方政府职能定位与行为分析 .....</b>  | <b>(70)</b>  |
| 一、政府职能定位的理论分析 .....               | (70)         |
| 二、西部地方政府的职能定位 .....               | (73)         |
| 三、西部地方政府职能定位的现实依据 .....           | (79)         |
| 四、西部地方政府行为的理性分析 .....             | (80)         |
| <b>第六章 西部开发中政府职能范围 .....</b>      | <b>(86)</b>  |
| 一、西部开发中, 中央政府的职能范围 .....          | (86)         |
| 二、西部地方政府的具体职能 .....               | (93)         |
| <b>第三篇 西部开发中政府的政策措施及中美西部开发</b>    |              |
| <b>比较 .....</b>                   | <b>(103)</b> |
| <b>第七章 美国西部开发的政策支持 .....</b>      | <b>(106)</b> |
| 一、美国西部开发的基本条件和重大意义 .....          | (106)        |
| 二、美国西部开发政府优惠政策分析 .....            | (114)        |
| <b>第八章 中国西部开发政府优惠政策及其作用 .....</b> | <b>(121)</b> |
| 一、西部开发的优惠政策 .....                 | (122)        |
| 二、西部开发优惠政策的制约因素 .....             | (130)        |
| <b>第九章 中美西部开发的比较研究 .....</b>      | <b>(136)</b> |
| 一、中美两国西部开发的比较 .....               | (136)        |
| 二、美国西部开发对我国西部开发的启示 .....          | (140)        |
| <b>第四篇 西部地方政府管理改革与创新 .....</b>    | <b>(165)</b> |
| <b>第十章 创新制度, 改造西部地方政府环境 .....</b> | <b>(167)</b> |
| 一、西部开发的制约因素 .....                 | (167)        |
| 二、我国东西部地区发展存在差距的根源 .....          | (171)        |
| 三、创新制度, 改造西部地方政府环境 .....          | (178)        |

|                                              |       |
|----------------------------------------------|-------|
| <b>第十一章 走市场化道路,实现观念创新</b>                    | (198) |
| 一、西部地方政府要培育市场,以市场配置资源                        | (199) |
| 二、调整所有制结构,加快培育多元化市场主体                        | (202) |
| 三、打破部门垄断和地区分割,调整产业结构,<br>促进经济资源和生产要素按市场规律流动  | (204) |
| 四、加快市场体系的建立与完善,发展经济,<br>增加城乡居民收入             | (208) |
| <b>第十二章 加强法治建设,使西部地方政府行为<br/>        法治化</b> | (214) |
| 一、建立健全适应西部大开发的法律制度                           | (214) |
| 二、实行严格、公正的行政执法                               | (220) |
| 三、加强法律监督,建立健全执法检查监督体系                        | (222) |
| 四、从法律上保障西部在经济开发的同时维护<br>生态环境                 | (223) |
| 五、营造中国西部开发法治环境                               | (224) |
| <b>第十三章 应对人世挑战,创新西部地方政府管理<br/>        体制</b> | (228) |
| 一、面对人世,西部地方政府管理体制存在的差距                       | (229) |
| 二、创新西部地方政府管理体制,应对人世挑战                        | (232) |
| <b>参考文献</b>                                  | (241) |
| <b>后 记</b>                                   | (247) |

# 中国西部开发的历史回顾

中国西部地理范围为：西北五省区（陕西、青海、甘肃、宁夏、新疆）、西南五省区市（四川、云南、贵州、西藏、重庆）和内蒙古、广西以及湖南湘西、湖北恩施两个土家族、苗族自治州，总面积为 685 万平方公里，约占全国总面积的 71%（见下页图）。按照 2001 年公布的第五次全国人口普查的统计数据，西部地区总人口约 3.5 亿，约占全国总人口的 27%。整个西部大部分属于少数民族地区，西部少数民族地区人口占全国人口的 14%。由此可见，中国西部地大物博、资源丰富，但开发

利用尚不足 1%，造成西部地区经济、文化、交通发展滞后，不仅与中国东部地区发展拉开了距离，同时，也成为中国走向现代化强国的重要制约因素。为了提高西部地区的经济发展水平，缩小东西部的地区差异，实现国民经济的均衡发展，在面向新世纪之际，中央做出实施西部大开发的重大战略决策。这对扩大内需，推动国民经济持续增长；促进各地区经济协调发展，最终实现共同富裕；加强民族团结、维护社会稳定和巩固边防，都具有重要意义。



中国西部地理范围示意图



## 第一章

# 中国的四次西部开发

新世纪中国西部的开发战略，凝聚着国家几代领导人的智慧和思想。毛泽东、邓小平等老一代党和国家领导人为西部开发做了早期的思想和实践准备；江泽民、胡锦涛等新一代领导人在世纪之交，继承了老一代领导人关于西部开发的思想，提出了西部大开发的战略决策，并开始全面实施西部开发。回顾中国西部开发的历程，可以追溯到 20 世纪三四十年代，到目前为止，共经历了四次。

### 一、抗日战争时期的西部开发

这一时期，为了继续抗战，求生存、备反攻，国民党政府和共产党都致力于开发西部，发展经济，以支持抗战。

#### 1. 国民党政府的西部开发

我们知道，经济是战争最重要的基础，没有经济的支持，战争就无法持久。抗战以前，中国资本主义经济的发展很不平衡，工业布局大部分集中在东北和东南沿海地区，内地和边疆省份特别是西部地区很少。抗日战争爆发以后，日本侵略者占领了我国经济较发达的东部地区，国民党政府赖于战争所需等，为了坚持抗战，立即着手经济体制的调整，即由平时经济转向战时经济。当时国民党政府先后颁布了一系列法令和条

例，如《战时农矿工商条例》、《抗战建国纲领》、《非常时期经济方案》等，强调由国家控制经济、经济建设必须以军事为中心，初步确立了战时经济方针。抗战进入相持阶段以后，由于战争的长期性和残酷性，国民党政府又提出了“三分军事、七分经济”的口号，动员一切人力、物力、财力为抗战服务，对经济机构也陆续进行了必要的调整。1940年10月，国民党政府成立中央设计局，专门负责政法、经济的设计和审核工作；1940年12月还设立了“经济会议”，讨论有关经济事宜。这两个机构的设立，进一步促进了国民党政府统筹西部经济的开发。1942年又颁布了《国家总动员法》，<sup>①</sup>这标志着战时经济体制的确立，也为西部开发提供了政策、方针上的指导。西部开发正是在战时体制和方针、政策的指导下迅速发展起来的。

首先，工业开发方面。战前中国有限的工矿业约有3/4集中于沿海沿江城市。为了把沿海工业力量保存下来用于抗战，1937年11月，国民党政府开始了厂矿的西迁。为此，国民党政府成立了“上海工厂迁移监督委员会”，颁布了《工厂迁移协助方法》。经政府及有关方面的努力，总计共有600多家工厂迁到了内地。在原有工业基础极为薄弱的西部，内迁来的工厂给西部工业的发展带来了先进的技术、设备、管理经验和技术工人，为西部工业开发准备了一定的条件。<sup>②</sup>同时，国民党

① 王桧林主编：《中国抗日战争全书》，山西人民出版社1995年第1版，第1124页。

② 齐植璐：抗战时期工矿内迁与官僚资本的掠夺，全国政协文史资料研究委员会编《工商经济史料丛刊》1983年第2辑。

政府还先后颁布了《非常时期工业奖励暂行条例》、《经济部小型工业贷款暂行办法》等法规，鼓励人们投资工矿业。国民政府实施的这些有效措施，也为民营工业的发展起到了催化剂的作用，民营工业迅速发展起来。到1941年6月底，政府对内迁民营厂矿的各种放款达2003万元。1938—1942年，工业生产指数年均增长11.4%。为了满足战时军需对重工业的需要，国民党政府又运用国家资本迅速发展重工业和基础工业，这项工作由资源委员会负责。国民党政府还先后公布了一系列奖励及管理矿业的法规，如《修正矿业法》、《国营矿区管理条例》等。1938年，国民党政府拟定了《西南西北工业建设计划》，确立了以西南为中心的大后方经济发展战略。按此战略，西南地区的电力、交通、农业等方面的建设均跨上了前所未有的台阶。在短短几年时间里，建立了从原料到加工业、重工业的生产体系，生产得到了迅速发展，形成了以重庆为中心的西部钢铁、机械、军工、化工、煤炭、水力等工业基地。其中著名的工矿企业有：四川天府煤矿、玉门油矿、昆明电厂、重庆渝鑫钢铁厂、顺昌铁厂、四川水泥公司、兵工署第二十一工厂等。<sup>①</sup>

其次，农业开发方面。自国民党政府迁都重庆，西部农村即成为“战时军民衣食所倚，易货偿债物资所出”的主要来源地，而当时西部农村尚未从长期军阀混战的摧残中恢复过来。为了改变农村经济落后的状况，加速西部农村的农业开发，国民党政府在《抗战建国纲领》中提出要“全力发展农

---

① 许涤新、吴承明主编：《中国资本主义发展史》，第三卷，上海人民出版社1985年第1版，第552页。

村经济，鼓励合作，调节粮食，开垦荒地，疏通水利”，同时颁布了《战时土地政策》，这为西部农业开发定下了基调。国民党政府还为贯彻农业政策和发展农业生产，采取了一系列措施，如公布了《战时合作农贷调整办法》，发展农村金融，增加发放农贷，普遍建立农村信用合作社，设立中央农业实验所，改良和推广农业新技术，实行“二五”减租，改善农村关系等；公布了《难民垦殖办法大纲》，鼓励垦荒，扩大种植面积等；制订了《水利建设纲领》，兴修水利，扩大灌溉面积等。<sup>①</sup> 在国民党政府的大力扶助下，经广大农民忘我劳动，西部农村经济迅速发展起来，基本满足了抗战的需要。

最后，交通运输方面。西部地区交通闭塞，严重制约着组织抗战。国民党政府为了“使战时首都与各战场所所在各省交通便利，并得国际路线与外国沟通起见”，竭力投巨资组织西部交通开发。八年间共修筑了湘桂、湘黔、黔昆、宝天等铁路，共计1900多公里，另测量铁路线5814公里。修筑的国际公路有：桂越、滇缅、滇越、中部及甘新五大干线，另外还新筑和改善了许多国内公路。据统计，西部地区新建公路11675公里，改善公路88901公里，<sup>②</sup> 基本形成了西部交通网，改善了落后状况，有力地支援了前方的抗战和后方的生产。

## 2. 敌后抗日根据地总后方陕甘宁边区的开发

在八年抗战期间西部开发的历程中，中国共产党独立领导

① 许道夫编：《中国近代农业生产及贸易统计资料》，上海人民出版社1983年第1版，第207页。

② 宓汝成编：《中华民国铁路史资料》（1912—1949），社会科学文献出版社2002年9月第1版，第787页。

的陕甘宁边区，是第一次西部开发的组成部分。陕甘宁边区地瘠民贫，生产落后，工业近于空白，农业生产也十分薄弱。共产党为改变边区的落后面貌，坚持抗战，对边区进行了大力开发。1937年8月，中共中央在洛川会议上通过的《抗日救国十大纲领》中，把“减租减息”作为抗战时期解决农民问题的基本政策。而后，中央又制订了一系列开发边区的方针、政策、措施，如公布了《中共中央关于抗日根据地土地政策的决定》，颁布了《边区人民生产奖励条例》和《陕甘宁边区农业贷款章程》，奖励和扶持农民从事农业生产，开展大生产运动等。中国共产党还先后提出了“自力更生、克服困难”、“发展经济、保障供给”的方针，实行了互助合作运动。<sup>①</sup>同时，中国共产党也注意正确处理好各种经济关系，如在公营与私营经济问题方面，实行了公私兼顾的方针；在各项产业结构方面，提出了发展农业为主；在处理生产和消费的关系方面，实行了生产和节约并重的原则等。由于中国共产党制定了正确的政策和实施了一系列行之有效的措施，经边区军民的艰苦创业，边区的开发取得了显著成绩。特别是边区军队农垦开荒生产的组织形式，既支援了前线的抗战，又成为了解放后以农垦部队形式开发西北、东北垦荒建设的战略萌芽。

### 3. 抗战时期西部开发的重大意义

从1937年至1945年，共8年时间。在这艰难抗战的非常时期里，西部地区经济得到很大的发展，开发西部的效果是显著的，意义也是重大而深远的。

---

<sup>①</sup> 黄正林：抗战时期陕甘宁边区农业劳动力资源的整合，  
www.icac.edu.cn

第一，为抗战的胜利提供了物质保证。“兵马未动，粮草先行”。任何战争离不开物质的有效供给，尤其是历时八年的抗日战争。战争期间，西部作为抗战大后方，向前方战区源源不断地输送着粮食、武器、弹药和其他战略物资。这些支援抗战的物质财富基本上是由广大人民开发西部所获得的。我们知道，当时外援是很有限的，特别是在抗战前期，仅有苏联和海外华侨提供了少部分物质支援。因此，可以说没有西部的有效开发，中国就没有物质力量与日本进行持久的抗衡，并最终打败日本侵略者。

第二，改善了中国生产力布局。战前中国生产力布局极端不合理，东西贫富悬殊。战前中国工矿企业的 76%、铁路的绝大部分集中于东部地区，而广袤的西部地区几乎没有工矿企业和铁路。但经过 8 年的开发，西部地区的生产得到了迅速发展，从而引起了中国生产力布局的显著变化。除最偏僻的藏、新、青、宁外，西部的川、黔、滇、陕、桂、甘、湘等七省成了当时发展工业的重要基地。由于大量铁路、公路的修筑，形成了西部交通网络，一改过去“蜀道难，难于上青天”的落后面貌。

第三，改善了全国工业的结构。战前，中国工业发展既受外国列强的压制，又受国内资本量小的限制，只能畸形发展，即：轻工业发展快，所占资本比重大；重工业发展缓慢，所占资本比重小。经过西部的开发，改变了这种不合理结构，使我国工业结构趋向合理。

第四，为新中国的西部开发建设打下了良好的基础。首先，准备了较好的交通条件。西部开发修筑了近 2000 公里的铁路、11675 公里的公路，改善公路也有 88901 公里，虽然后

来经过内战，有些被破坏，但在原来的基础上加以维修，即可投入使用。其次，大量矿产、水力资源的开发，也为后来的建设准备了电源、电力、原料等。最后，大量水利的兴修、荒地的开垦，也为后来农业的发展创造了一定的条件。<sup>①</sup>

## 二、“一五”时期以 156 个重点建设项目为核心的西部开发

新中国成立初期，现代工业在国民经济中的比重很小，主要是轻工业，且集中在沿海的少数大城市，内地工业基本上是一片空白。全国工业中 70% 以上集中在国土面积不到 12% 的东部沿海地区，而面积占国土 45% 的陕西、宁夏、甘肃、青海、新疆和内蒙广大地区，工业产值仅占全国的 3%。可见，历史留给新生共和国的是一个区域经济发展极不平衡的局面。微弱的中国工业过于集中于沿海地区，不仅不利于资源的合理配置，而且对国家的经济安全也极为不利。面对这一畸形的经济遗产，新中国成立后不久，党和国家从 1953 年开始，就以“一五”计划的制定为契机，加大了对中西部地区的投资，决心改变东强西弱、经济发展不平衡的局面，实现生产力的合理布局。据统计，在苏联援建的“156 项工程”（实际施工只有 150 项）中，内地为 118 项，沿海仅为 32 项。其中，各省区都在国家投资项目的带动下建起了一批现代工业企业。如乌拉水电站、龙西河水电站、刘家峡水电站、青铜峡水电站

---

① 黄泽南：略论 20 世纪中国二次西部开发，《上饶师范学院学报》2001 年第 4 期。

等。<sup>①</sup> 仅陕西就安排了 24 项，占到 15.4%，国家投资总额为 18.25 亿元，先后建成投产的大中型企业有 28 个；甘肃安排了 16 项，占到 10.3%，国家投资总额为 23.27 亿元，属于限额以上的大中型建设工程就有 119 项，共兴建工矿企业 1574 家。同期，我国自行设计的限额以上 694 个项目中有 2/3 安排在工业基础薄弱的内地（内地为 472 个，沿海仅为 222 个）。国民经济各部门在沿海和内地投资的比重：工业分别为 4% 与 5.3%；建筑业分别为 47.6% 与 47%；地质勘探分别为 22.5% 与 76.2%；交通运输业分别为 29.3% 与 52.1%；农林水利分别为 37.7% 与 62.3%；文教卫生分别为 55.4% 与 44.6%。由于投资的增加，加速了内地工业的发展，在 1952 年到 1957 年期间，沿海地区工业的平均增长速度为 17%，内地工业的平均增长速度为 20.2%。国家在中西部地区兴建了一大批工业企业，使中西部地区工业产值占全国工业总产值的比重也由 1952 年的 26.9% 上升到 1957 年的 33%，沿海与内地经济发展不平衡状况有了一定的改观。形成了以兰州、西安、成都、包头等城市为依托的新兴工业基地，建成了宝成、成渝、兰新等铁路干线，结束了“蜀道难于上青天”的历史。特别是穿越世界屋脊的康藏、青藏公路的建成通车，使“高路入云端”成了现实。这两条公路的修建，也密切了西藏与内地的联系，对改变西藏的面貌、加强民族团结起了重大作用。这些铁路和公路的建成初步改变了西部地区工业落后和交通闭塞的状

---

① 水电大事记：中国水利水电公司建设集团 . htm。



况。<sup>①</sup>

由于在革命战争年代，第一代党和国家领导人转战中国西部的川、黔、藏、甘、宁、陕地区，又长期扎根于陕北延安，他们深知西部的具体社会经济发展状况、民风民俗以及资源状况，所以，毛泽东、周恩来等领导人在党的各种会议上都提及西部地区的发展问题。1953年，毛泽东论述了我国过渡时期的总路线和总任务，即在一个相当长的历史时期内，逐步实现国家的社会主义工业化，并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造，明确提出了要建立社会主义公有制经济，实现社会主义工业化的国家。“一五”计划后期，我国经济建设中的一些问题逐渐暴露出来，党和国家领导人开始自觉地研究和探索中国自己的经济发展道路。1956年初，毛泽东听取了34个中央部委的经济工作汇报后，于同年4月在中央政治局扩大会议上作了《论十大关系》的报告，围绕调动一切积极因素为社会主义工业服务的方针谈了十个问题，其中把沿海工业和内地工业的关系作为一个重要问题加以论述。他指出，沿海的厂矿，有些也可以是大型的，“好好利用和发展沿海工业的老底子，可以使我们更有力量来发展和支持内地工业。如果采取消极的态度，就会妨碍工业的迅速发展。”在此，毛泽东实际上已经提出了中国西部（内地）的发展问题，以东部发达地区带动西部发展，国家应重视西部发展问题。同时在“汉族与少数民族的关系”问题上，毛泽东又进一步论述了西部少数民族地区发展的问题。他指出，汉族是

---

① 武力主编：《中华人民共和国经济史》（1949-1999），中国经济出版社1999年第1版，第339页。