图书在版编目（CIP）数据

中国西部经济与地区可持续发展/吴海鹰主编. —北京：中国经济出版社，2006

ISBN 7-5017-7369-6

Ⅰ. 中… Ⅱ. 吴… Ⅲ. ①地区经济—可持续发展—西北地区 ②地区经济—可持续发展—西南地区 Ⅳ. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 012896 号

出版发行：中国经济出版社（100037·北京市西城区百万庄北街 3 号）

网　　址：www.economyph.com

责任编辑：刘　玲

电　　话：68359417　13681590988

E-mail：LiuYiLing0434@163.com

责任印制：石星岳

封面设计：谭雄军

经　　销：各地新华书店

承　　印：北京东光印刷厂

开　　本：787mm×980mm　1/16　　印张：42.75　字数：900 千字

版　　次：2006 年 4 月第 1 版　　印次：2006 年 4 月第 1 次印刷

书　　号：ISBN 7-5017-7369-6/F·5926　　定价：86.00 元

版权所有　盗版必究　举报电话：68359418　68319282

服务热线：68344225　68369586　68346406　68309176

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中国西部农村经济与地区可持续发展国际研讨会
学术委员会

主任：吴海鹰
委员：（以姓氏笔画为序）

王益谦　左　理　尼克·哈瑞柯　史育龙
刘国恩　孙学兵　李锦平　何凤隽　赵昌文
陈通明　杨大力　张晓山　胡永年　胡永泰
段庆林　党国英　斯坦利·图普斯　鲍曙明
潘　萍

《中国西部经济与地区可持续发展》
编辑委员会

主　编：吴海鹰
副主编：段庆林　鲍曙明　何凤隽

中国西部的反贫困问题

——在第二届中国西部研究联合体年会上的报告

（代序一）

杰夫瑞·萨克斯

各位朋友，早上好！我现在是在美国和大家交流。首先，我非常高兴能以这样的机会和这种方式（指视频会议系统）和大家讨论，同时我要向各位表示歉意，由于临时性的特殊原因，我不能按原计划到达银川，到现场和各位朋友共同研讨。

我现在正在准备联合国将要召开的一个重要会议，这个会议邀请了一些国家的首脑参加，会议有两大主题，第一就是全球的贫困化问题，第二是全球的环境问题，另外还有联合国的改革问题等。我作为联合国秘书长的特别顾问，今天来向大家提出这样一种很难解决的新问题：第一个任务就是如何让发达国家帮助贫困地区和国家，即如何通过一些更好的渠道，吸引现有的发达国家去贫困地区投资。尽管我们目前的重点是非洲大陆，我注意到近年来中国政府非常关注贫困问题，并采取了比较有力的措施，取得了难能可贵的成就。尤其是中国在解决西部欠发达地区的贫困问题时，中国政府创造了一些比较有效的、世界性的扶贫模式。这些措施对于西部大开发而言，具有非常重要的作用。中国的贫困有非常显著的地区性或区域性特征，这种强烈的地区性或区域性的贫困特征有一个时间非常长的连续性，尽管在世界经济突飞猛进发展的今天，这种贫困的持续性和连续性比我们想象的仍然可能还要久远。

如果我们分析一些贫困区域化的具体数据，就可以看出，有三个非常重要的因素导致区域性和地理性的贫困，这在世界范围内也是重要的致贫因素。

第一个重要的地域因素是区域性气候因素。贫困地区的气候因素，阻碍了地区食品生产的安全，特别是在一些生态环境和自然条件比较恶劣的地区，对食品依赖性非常强烈的地区，由于食品的短缺和自然环境的影响，使得气候因素成为造成贫困的主要因素。

第二个重要的因素是由于环境的恶劣所导致的环境疾病，给区域造成重大的危害，比如在某些区域存在大规模的霍乱和一些与环境相关联的生产力破坏、工

业污染等。

第三个导致贫困的地理性因素是交通条件限制，特别是在中国，这个因素成为某些地区的主要制约。由于耕地有限，环境退化，加之内陆地区交通条件的限制，运输成本高昂，使得中国内陆地区的产业的成本居高不下，失去市场竞争力。

在一些非洲大陆国家的经济发展中主要有三个致贫因素：第一个是食品短缺，第二个是疾病，第三个是交通。这三个因素导致了非洲大陆一些国家的贫困。在中国，西部地区的食品生产和交通问题仍是制约中国西部地区发展的两大主要因素。

我们进一步考察中国西部的自然环境，发现中国西部的大部分地区比较干旱、缺水，农业生产条件有非常大的局限性。大多数西部地区地处内陆，离港口城市相对较远，受到的交通限制较多。我认为造成西部地区贫困的主要原因可能是农业生产条件的恶劣与交通的不便。中国经济腾飞的主要是一些气候条件比较湿润的沿海地区，它的经济条件相对而言要好得多。

因此，我想给大家提出两个建议，摆脱西部地区贫困的两个最基本的建议：第一是西部人口的外迁，即西部地区的人口向东部沿海地区迁移，劳动力的迁移。第二是投资向西部迁移，即中国东部的投资向西部转移。

这个建议有什么意义呢？因为在西部产生了大量的剩余劳动力，由于没有工作岗位，产生了大量的失业人口，而东部劳动力资源比较紧缺，因此可以考虑西部人口外迁。东部有大量的投资闲置，因此这些闲置的资本可能需要西进，进到什么地方？进到西部的一些企业和城市中，来补充西部的发展和需求。关于资本西进的问题，我觉得几个大的资本需要考虑：第一就是私营企业和民营集团，应该鼓励他们到西部去投资；第二是政府资本，通过政府大型计划的实施，使得资本能够流入西部；第三就是私人资本和政府资本的结合，从东部开发一些项目来落户西部，通过这三种方法使资本流向西部。

二者之间如何平衡的问题，应该通过数量研究来衡量这两个政策的建议，来促进西部的发展，实现西部的振兴。这是西部开发所要考虑的。

下一个需要研究的重要课题是西部资本的优化配置问题。换句话说就是有多大比例的资本用于西部基础设施的建设，比如说，铁路、公路、机场和城市改造，有多少资本应该用于人力资源的培育，社会福利、教育、健康等等。如何使资本在这两个方面进行分配。

还有一个问题就是用多少资本用来恢复生态，绿化环境，多少资本用来保护河流，多少资本用来清洁能源。

非常遗憾的是，没有一个简单的答案来回答上面的建议。正因为如此，所以需要对当地的情况进行正确判断，在判断的基础上来针对某些区域的特点，尤其

是一些不同的情况，这也是十分重要的。在西部开发中我们应该发挥的驾驭作用。比如说，各地区人口的迁移模式，什么样的模式是最佳的模式，它的人口的构成状况和迁移模式的关系。第二个就是这个补偿制度如何去实施，这些方面需要细化研究。

另外在投资战略的固化上，也需要有一个非常准确的区域化模式，比如说资本的使用配置比例问题，都是需要考虑的。我的看法是，这个投资的战略应该是一个复合的模式，几种投资模式应该互相组合。

第一，我认为要强化投资的收益，在农业生产上要有一个比较好的收益来回报投资者。这个农业方面的投入可能会包括：环境保护方面的投入、土壤的改良和改造等方面，另外，这个投资也可以是教育产业、健康产业等等。这个投资既包括了公共的投资，也包括了私营的投资。那么这些投资也涉及到两个方面：基础设施的投资包括电信、电路和铁路、公路交通等方面，它也包含了公共设施的投资。另一个问题也是最难的一个问题，就是西部地区的工业化问题和服务企业的问题，因为我认为在西部许多地区工业化水平比较低，市场竞争力比较弱，如何培育西部的产业结构是一个非常大的问题。在美国的许多内陆地区，一开始就培育信息产业和信息及技术，因为信息产业不需要重工业支撑，是一种交通节约型的产业。因此对中国本部内陆地区而言，可能是一个较好的产业发展方向。我建议像银川这样的中心城市，就可以利用信息产业、网络技术来嫁接科技方面的一些先进成果，这些产业可能更容易成功。

第二个问题是如何确立投资战略模式。这个模式针对西部不同地区的不同特点如何变化也是一个课题。

第三个就是这些地方的发展模式。这些模式主要关注几个方面，包括如何清除饥饿，减少疾病，摆脱文盲，同时提升这些地区的卫生与健康水平问题等等。减少饥饿、减少疾病、提高竞争力、获取信息等可以作为国家的一些长期的战略目标。这是一个国家目标，把国家战略目标的风险成本分摊到西部每一个城市规划的目标中，作为一个战略规划，把这些目标落实在东部对西部的投资上。我想通过今天这个论坛来了解中国各地区的学者，包括西部的学者如何看待西部大开发的有效性，或者有什么建议，我非常希望和大家进行深入探讨。

下面我回答各位提出的问题

问：（1）对人民币的升值和西部大开发的研究，我想听听杰夫瑞教授的建议。

（2）长期以来西部给东部提供大量的农产品、初级产品、能源，我想问杰夫瑞教授，西部怎样让东部来支付合理的价格？

答：首先我认为人民币升值对经济发展的影响具有复杂性，对这个问题的回答是非常复杂的一件事情。但是从总体上看，不仅是东部和西部都会受到影响，

需要全本请访问 www.ertongbook.com

而且经济发展速度会减缓，这是我的一些看法。第二个是与每个中国人切身关系的一件事。人民币升值很有可能造成大量的失业，对人口的流动，尤其是西部劳动力资源向东部流动会受阻。

第二，人民币升值可能会在经济发展模式上造成两个趋势：第一个就是外向型经济变成内向型经济，出口可能萎缩，第二是内需可能会提升，国内需求会增加。因此从整体看，人民币汇率的变动不论是对东部、对西部还是对政府而言，都会产生巨大的影响。我个人不倾向于采用这种过激的汇率变化手段，这样会对经济的发展产生巨大的影响。

在微观视角下的西部的资源或者半成品的价格设定问题，如果西部地区的资源或者半成品价格设定过低，可能会造成两个方面的问题：一是自然资源的浪费，二是总体的自然资源的使用效率会降低。第二个涉及到的是公平问题，即发展的公平问题。自然资源的价格低下使收益低下，那么西部的收益达到什么样水准才合适，是政府需要干预的问题。

我认为你的提问核心就是关于西部自然资源的合理定价问题。那么现在第一是自然资源的有效利用率很低，第二是环境的保护，自然资源的有效利用和环境的保护。如果定价太低就会对环境造成很大的破坏，使用效率也会降低。

问：我的问题主要是政府官员的行为，尤其是他们的目标设定的问题，因为在中国国内的政府领导，尤其是地方领导，往往偏向于把资金投向道路、办公楼等等方面，相对于教育等的投入往往要少一些，而且教育还要收费。我是想问有没有什么办法使政府官员的目标能够更均衡一些？

答：首先，您对我提的第一点是地理因素造成的，我的观点是地理因素会影响投资回报率，给投资者造成许多问题，但从这个方面来谈，我认为您的观察或许是正确的，因为政府和民间都有一种倾向，就是对看得见的基础设施更关注一些，在开发的前期更是如此。因为，第一是容易获得明显的成就；第二是容易掌握；第三是容易开发；第四是容易以这种方式尽显自己的政绩。这些都是立竿见影，能够马上测度的一些成就或者投资效益的验证。这些投资对基础设施有这样四个方面的特点。相对而言，教育、卫生、科学技术是一个更长期的投资，而且它的效果和效率不能立竿见影，需要长时间的投入才能发挥效果，因此从倾向性来讲大家更倾向于前者。

基础设施的投入和对教育的投入对于一个地区来讲，好处是显而易见的。比如说投资健康和教育，孩子长大以后他可能会留在当地来发挥作用，也可能到别的地方去，他就把这个投入带走了。相反，基础设施的投入，比如系统，道路系统，建成之后就留在当地，为当地老百姓服务。这是一个最大的区别。尤其在中国西部大开发这样的一个大的背景下，应该均衡看待基础设施投入和人力资本投入。或许应该制定一些政策，同时重视基础设施投入和人力资本投入，在这样的

一个情况下应该制定一个对于人力资本投入有倾向性的政策。

需要补充的是在西部应该有一种强烈的发展科技的意识，来强化西部的科技实力，通过科技实力的提升，有两个目标可以实现：第一是解决西部发展的环境问题；第二是要推进西部的工业化。西部的工业化要积极培养交通节约型的产业。这些都需要科技支持，因此在科技方面的投入应该更加重视西部的大型科研机构的作用和大型企业的支持。

提高政府和民间的投资教育和人力资源的作用，要通过制定一些详尽的规划来吸引一些大型的机构，应该明确多少比例的人能够进大学，多少比例的人口能够接受基础教育，通过制定规划来指导这些指标的实现。

问：我们在西部大开发中，地区的GDP增长的目标和减少贫困的目标很难同时实现，我的问题是采取什么样的战略或者模式，能够使GDP的增长和地区贫困人口的减少达到一种平衡，能够同时实现？

答：刚才的问题提得非常好，涉及到经济发展和减少贫困的问题。贫困人口就是收入最低的人群，如何摆脱贫困，我认为需要投入更多的精力来进行提升，比如农业机械的应用和农场的建设等。这些方面做好了，对于解决低收入人群问题是有益的。第二是低收入人群如何提高生产力和生产效率，特别是如何使一些低收入家庭的生产力得到提升。因此在这种情况下最重要的一个环节就是既使经济高速发展，又使低收入家庭摆脱贫困，那么就有必要对学校教育收费进行调整，使低收入家庭的孩子能够完成他们的学业，得到良好的教育，今后可以有能力通过他们自身的努力来摆脱贫困。在这样的情况下最好能让低收入家庭的孩子完成大学学业；第二是降低辍学率。从长远来看这是正确的方向。同时我特别希望能够设立一些研究项目，在这方面做一些比较深入细致的研究，使我们能获得一些共识，发现能够摆脱这样一些困境的方法，另外，在西部地区一定要加大教育的投入。

刚才主持人建议是否能够建立一种比较性研究的框架、对于如何实施这个目标的途径，进行有针对性的研究。我很赞同这个提议。

（杰夫瑞·萨克斯，著名经济学家，美国哥伦比亚大学地球学院院长）

（根据录音整理，未经作者审定）

中国西部大开发的目标定位、重点区域及工业发展问题

（代序二）

杜　平

非常高兴有机会能够第二次参加中国西部开发研究联合体的年会活动。第一次会议是在四川举行，我也应邀参加了。这一次国际会议能够如期召开，要非常感谢宁夏的东道主吴海鹰院长对此次活动做了大量的筹备和会务工作。同时，对这么多真诚地关心西部开发的各位学者和来自于美国等国家的国际友人抽时间参加会议表示衷心的感谢。我希望大家能够不虚此行。

大会组织者要我作一个讲话，我想谈一点个人想法，主要涉及三个问题。

第一个问题，是请大家思考如何定位西部大开发的目标问题。关于西部大开发的目标设计，国家有一个战略目标，就是到本世纪中叶，从根本上改变西部地区相对落后的面貌，显著地缩小地区发展差距。这样的总体目标是正确的，也是我们的最终目标。但是，在社会上和学术界有许多同志，特别是西部人民都认为，现在就应该将缩小东西部地区发展差距作为实施西部大开发的主要目标。我个人认为，如果确定这样的一个思路，那么国家在考虑全国发展的重大部署、主要任务和调控措施时就要体现这个思路。但是，根据中国的国情，我们在事实上是做不到这一点的。目标期望值定的高而又难以兑现这恐怕就是一个问题。换句话说，如果我们在近中期目标上具有这样的心理因素或者说期望值，在实践中就有可能影响到我们正确地实施西部大开发战略。

就此，我想强调几个观点。

第一，对于西部开发五年来的成效，有一个基本评价，这就是取得了重大进展和明显成效。我相信，在基础设施建设和生态环境建设以及一些产业的发展、人才的开发，还有投资软环境的变化和人的精神面貌的变化等方面，都是可以用大量的事例和数据来说明“重大进展”和“明显成效”这八个字的评价是非常正确的，也确实是客观的。我相信，大多数西部地区的人民可能更有亲身感受，就是许多外国友人来到西部后也都明显感到了这一点。

第二，我也想指出，这五年来西部地区和中国东部地区的发展差距仍然在扩大。我可以举两个数据，西部地区的人均GDP在2000年的时候大约是580美元，在这五年里我们实现了年均10%以上的经济增长速度，这是一个了不起的速度，

是西部地区历史上发展最快的一个时期，从而使得这个数字在去年达到了800美元，但是同时中国东部沿海地区的人均GDP则超过了2 000美元。西部地区人均GDP占东部地区比重由2000年的约40%降到了2004年的约38%。第二个数据是对西部与东部之间人均城市居民收入的比较。在2000年，西部地区人均收入约660美元，每年的增长速度也是在10%以上，在去年达到了1 000美元。但是同东部地区相比较，这个比重也同样在降低，由2000年占东部人均居民收入的93%降到了去年的85%。我所以要引用这两个数，也就是要呼应我们今天这个会议的主题，即如何解决区域性的贫困问题。刚才萨克斯教授在讲话中也特别谈到了这是非常难的一件事情。

贫困问题是由很多原因、很多因素造成的，是一个由许多问题和矛盾的长期积累过程。不是由人们的主观愿望或者说只要中央政府下个决心就可以在短期内能够解决的问题。不说50多年来中国的反贫困历程，就是这五年为实施西部大开发，中央政府的投入规模是历史上没有的。在这五年中，中央投入的建设性资金有4 600亿人民币，财政上的转移支付类的投入也有5 000亿人民币，也就是说每年仅仅国家就在西部地区投入了约2 000亿人民币。这才使得西部地区的固定资产增长率超过了全国平均水平，也超过了东部地区，年均增长在20%以上。同时，国家也制定实施了许多重点支持西部大开发的政策措施，仅仅国务院连续几次下发的文件就至少涉及百多条政策措施。既然是这样，大家就会问我一个问题，你说有这么多的投入和优惠政策，为什么这五年西部地区与东部地区的发展差距还在扩大。

就此，我就想讲第三个观点，这就是，西部大开发是一个长期艰巨的过程，要真正明显缩小与东部地区的发展差距更是一个长期艰巨的过程。刚才，萨克斯教授讲到世界上贫困地区形成以及发生变化的一般规律，即贫困地区之所以贫困的一般规律与主要因素在我们西部地区都同样存在。而且，中国西部地区之所以贫困的主要因素中还有其他国家贫困地区没有的因素。比如，我们这个多民族国家的统一以及形成的历史是一个逐步解决各地区在行政上实行封建割据、经济市场相互封闭的过程。显然，这在中华人民共和国成立以前，西部地区不幸就成为中国长期受到动乱影响最大、统一市场建设最难、经济发展最慢的区域。再如，中国主要的少数民族都在西部地区，绝大部分少数民族人口集中分布在西部地区。由于少数民族多，文化类型也多，多种文化相互融合的成本就要大一些，特别是在传统文化与现代文化、自然经济特征的文化与经济全球化时代的市场文化之间，就会出现更多的摩擦与矛盾。现代经济发展理论和实践告诉我们，文化问题也是影响经济发展的重要因素。基于上面谈到的情况，我们就应该有这样的判断，这就是在很长一段时期里想从根本上缩小东部与西部地区的发展差距是不现实的。如果我们不树立这样的指导思想，而是寄希望于近期就要明显解决这个问

需要全本请访问 www.ertongbook.com

题，则可能既会影响全国的重大部署以及决策效益，也会影响我们西部人民的行动意识和努力方向。

但是，我们不能说，由于要尊重区域经济发展规律和市场机制的作用，西部大开发的近中期目标就不要去考虑如何缩小与东部地区差距的问题。我的想法是，我们仍然要考虑缩小差距的问题，但是要主要考虑在哪些领域去努力缩小地区差距，应该将工作着力点放在加快缩小西部地区所享受的公共产品与公共服务与东部地区的差距，具体就是缩小人均公共产品与公共服务水平上的区域差距。这一点才应该被设计为西部大开发近中期主要追求的目标。为此，要解决两个基本问题：一个是加快提升西部地区绝大多数城乡居民享受的公共产品和公共服务水平。一个是基本控制住东西部地区之间城乡居民收入差距扩大的趋势。这样做，也可以和中国政府建立公共财政框架以及调整政府资金投入方向的大趋势相吻合。这是我今天所讲的第一个问题。

第二个问题是，要将主要要素资源集中在重点区域上。各位可能知道，在“十五”期间，对于西部的空间布局我们强调是“两带一区”。总的看，这三个区域集中了西部地区的主要经济力量，大概是占西部20%的面积，但是占50%以上的人口，占65%～70%之间的经济实力。因此，鼓励和支持这三个区域加快发展步伐是投资省、效益高、比较科学的区域发展指导方针。进一步讲，在全国区域发展战略中有一个西部大开发，而在西部地区则有一个重点区域优先开发的空间发展战略。当然，如何确定重点区域以及发展方向、重点任务和配套性政策措施，则是需要与时俱进的。比如，“十五”提出的“两带一区”要真正形成气候，或者说形成整体经济规模恐怕是一个相当长的过程。举个例子，如西陇海经济带长达2 000公里长，这个带上的各城市的经济力量还是十分薄弱，因此相互之间还很难形成相互可以对接的经济辐射力量。再比如说南贵昆经济区，实际是三个中心城市如何发展的问题，因为这三个城市之间也同样缺乏经济互补和市场衔接的实力。因此，今后一段时期我们需要重点研究，将这样的经济带和经济区作为长期努力奋斗的目标，同时根据实际情况在这些经济带上和经济区内重点培育若干重点经济增长极地区，特别是那些发展的综合条件最好、发展的潜力最大、指导和调控发展的效益最好的地方。实际上，只有通过集中力量和加大改革开放力度，鼓励和支持这些区域加快发展，才可以最终加快大经济带的形成和发展。当前，我们选择重点区域来培育区域经济增长极，需要调整一下思路，这就是要根据一些地区的发展基础和区域特色，根据居住人口及资源环境承载能力支撑情况，根据其发展潜力以及对国家的贡献和对当地区域经济发展的拉动力等因素，来确立一种主体功能区的概念。确立主体功能区的根本目的是为了突破行政区范围来发挥不同区域的比较优势，突出区域发展中的特色以及在全国或者跨省市行政区范围内所应当承担的特殊功能。就西部地区而言，可能需要划分重点发

展、适度开发、限制开发或禁止开发等各种区域类型。其中，对于我们希望加快培育的区域经济增长极，则主要应该在重点发展区域内形成。比如，西部地区可以加快培育一些跨省市的域市密集区。这种类型可以有成渝这样的都市群地区，也可以有西安至咸阳到宝鸡再过渡到甘肃天水这样的域市带。事实上，这两个地区就是西部大开发的主要经济增长点。这几年西部地区吸引外资的80%都集中在这两个地区，从现有经济实力和人口规模、交通和地理条件、科技实力等知识资源、内部市场需求等方面看，这两个地区都是西部地区最有发展潜力的。还可以研究一种类型，这就是根据西部地区比较优势和国家要求的角度讲，需要设立一类重要资源开发区，特别是在石油、天然气、煤炭、重要矿产、水能、旅游等资源开发方面，每一个省区市都可以找到这样的具有全国意义的重要资源开发区。支持这样的地区加快资源开发和合理利用，不仅仅对于拉动当地经济社会发展，而且对于支撑我国工业化需求都有着非常重大的现实意义。另外，还可以研究一种类型的主体功能区，使其在改革开放发展中能够适应我国进入后WTO时期的要求，使其成为我国新型的外向型经济体系中的一个独特的部分。过去我们经常讲，西部地区离我国经济中心和沿海港口地区的交通距离长，运输成本高，发展外向型经济受到限制。但是，如果在当前的国际政治经济形势下，我们只要充分发挥好西部地区具有陆地边境线的区位优势，那么西部地区离中亚、俄蒙、东盟等国家和地区的交通距离就成为我国最短的区域。因此，今后需要选择一些综合条件较好的边境域镇，重点支持其发展对周边国家和地区的对外经济贸易和合作。充分发挥和利用好西部一些重点边境域镇的主体功能存在着重大机遇，应该实施这样的一个大战略。

另外，在支持重点区域优先发展的同时，我们也要考虑不适宜人类经济活动甚至是生存的那些区域的问题。比如，就要研究促进人口的合理流动的问题。刚才萨克斯提到，在贫困地区必须提高人口移动性。实际上，中国政府已经在采取这样的措施。在西部地区主要有这么几种类型的人口流动：一种是市场化的人口流动，就是劳动力向中国的东中部地区转移；一种是政府组织的生态移民或者是工程性移民。比如由于修建三峡工程等水利工程而开展的移民工作。又如，为了进行区域性的生态恢复和建设而开展的生态移民工作，近年来重点在西部部分地区进行了试点，累计完成的移民可能在70万人以上。由于西部一些地区的自然条件和生态环境非常恶劣，只有把这些地区的人口转移出来才是一个比较符合规律的办法。大一点的讲，中国可能有约200万平方公里的国土并不适合人类进行大规模的经济开发活动，可能其中至少有40万平方公里则是不宜居住的，大体上会涉及到数百万人口需要进行生态移民。为此，我们必须同时做好能够接受移民的地区特别是城镇地区的工作，使得移民能够安居乐业。对于西部地区而言，这是一项重要的反贫困措施。

第三个问题，我想谈一下西部地区工业化的问题。总体上讲，西部地区经济比较落后，城市化水平很低。但是，若看产业结构，西部地区的工业比重并不低，这主要是因为西部地区：一是能源原材料生产比重高，二是国有大型垄断企业经济占有比重高，因此这些产业创造的GDP可能比较高，但是对当地带来的直接税收并不多。另外，由于我们的能源和原材料在上、中、下游的比价关系还没有调整到位，也不是市场形成机制在起主要作用。因此，西部地区所生产的一些能源和原材料及其半成品要长距离运到其他地区搞深加工增值，这样就出现一个利润的不合理转移的问题。因此，考虑西部地区工业化特别是西部具有优势的能源原材料工业发展时，必须切实解决好能源矿产业在开采环节和多次加工环节之间的利润得到合理实现的问题。对此，有几个思路可以考虑：①充分利用现有的东西部地区之间建立起来的对口支援机制，在能源和重要原材料领域建立比较长期稳定合理的供销关系，销地要采取不同形式和方法对产地相应给予一些利益补偿。②考虑在西部能源原材料产品开采地区，就地创造和开拓资源性产品的市场需求，就是尽可能地给地方留下一些资源在当地提高资源加工增值的比重。③对于国家的几个大的垄断公司而言，则要在加工业布局时重点考虑西部地区经济发展的要求，比如鼓励这些大的垄断企业与当地企业建立一种股份式的合作关系，实现利益均沾、风险共担。

另外，也要看到，西部地区不仅在能源原材料工业领域具有比较优势，一些地区在机械加工和装备制造业、航空航天、医药、IT业也是不错的，比如在成都、重庆、西安等地区都有些现实基础和市场竞争优势。因此，中国政府也在研究一些政策措施，鼓励和支持西部地区特色优势产业加快发展。所谓特色优势产业，一是有特色，这是最基本的要求，否则就会导致低水平重复建设加剧区域间产业趋同化。二是必须有优势，也就是要具有一定的经济规模和市场潜力，能够减少成本，提高市场竞争力。总的讲，五年来西部大开发成绩不小，但是矛盾和问题也不少。其中，有一个急需解决的问题就是要加快提高西部地区的自我发展能力。西部的企业与产业发展不起来，西部开发的成果就要打折扣，老百姓的生活水平和质量也难以持续地明显提高。因此，如何又快又好地推进西部地区工业化，这是今后一段时期必须做好的一篇大文章。

谢谢大家。

（杜平，国务院西部开发办公室综合司司长、研究员、博士）

前　言

吴海鹰

《中国西部经济与地区可持续发展》是在中国西部农村经济与地区可持续发展国际研讨会暨第二届中国西部开发研究联合体年会参会论文基础上编选的论文集。

一、背　景

“中国西部农村经济与地区可持续发展国际研讨会暨第二届中国西部开发研究联合体年会”，由宁夏社会科学院主办，并得到了中国留美经济学会、中国社会科学院农村发展研究所、宁夏大学、西北第二民族学院、四川大学、宁夏西部开发领导小组办公室、国家发展与改革委员会国土开发与地区经济研究所、美国哥伦比亚大学、密西根大学、美国亚特兰大区中国研究中心等协办单位的大力支持。会议于2005年6月20～24日在塞上古城——宁夏自治区首府银川市隆重召开。本次大会吸引了来自海外7个国家和地区，以及大陆的192名代表参加，其中海外学者35人，外省区代表37人，新闻媒体的记者40人。大会共收到100多篇论文，基本上反映了当前中国西部农村经济与地区可持续发展研究的最新成果。

中国西部开发研究联合体是由来自美国哥伦比亚大学、密西根大学、日本中央大学、四川大学、重庆大学、云南大学、新疆大学、宁夏社会科学院、宁夏大学、西南财经大学等高等院校和研究机构的30多位研究中国西部问题的专家学者，于2003年12月13日在成都发起成立。联合体旨在促进国内外西部开发研究机构间的联系与合作，对影响中国西部大开发重大战略问题组织研究交流，为中央和西部各地方政府制定政策提供理论依据和决策支持，同时利用国际资源帮助西部地区提高研究和教育水平。联合体聘请美国哥伦比亚大学杰弗瑞·萨克斯（Jeffreg Sachs）教授担任外方顾问委员会主任，国务院发展研究中心吴敬琏教授担任中方顾问委员会主任。

本次国际研讨会议题涉猎广泛而主题鲜明。在两天大会的日程安排中，共有12场分组讨论会，涉及了48个重点论题，包括文化差异与制度变迁、

农村贫困与收入差距、农村学校教育、人力资本与区域经济、区域发展内部联系、教育与可持续发展、生态经济与西部开发、地方政府行为和本地市场、民族经济与非正式制度、区域与全球资源、环境应用等。会议从经济学、政治学、环境科学、教育学、统计学、人口学等多个领域展开讨论，充分反映了学科背景的多样化。

与会专家学者对这次国际研讨会进行了高度评价，认为这是一次高水平、高层次、高规格的学术会议，本届会议的主题进一步表明中国西部开发研究联合体在推动和宣传西部、开发西部方面起到了带动作用，为新时期农村稳定、构建和谐社会、缩小东西部差距，为西部经济繁荣、民族团结等方面都将发挥积极的作用。

二、综 述

1. 著名经济学家杰夫瑞·萨克斯教授通过越洋电话作了精彩发言

美国哥伦比亚大学地球学院院长、著名经济学家杰夫瑞·萨克斯教授因故没能如期到中国西部农村经济与地区可持续发展国际研讨会会场，他以越洋电话的方式现场就中国西部反贫困战略作了主题发言，回答了美国芝加哥大学、香港大学、宁夏社会科学院等科研院校学者的提问。

萨克斯教授认为：分析一些贫困区域化的具体数据，有三个非常重要的地理性因素导致区域性和地理性的贫困，一是区域性气候因素，二是由于环境的恶劣所导致的环境疾病，三是交通条件限制。食品生产和交通问题仍是制约中国西部地区发展的两大主要因素。并提出摆脱西部地区贫困的两个最基本的建议：第一是西部人口和劳动力的外迁，第二是东部的投资向西部转移。

萨克斯教授谈到，中国西部地区市场竞争力弱，西部工业化问题是反贫困战略中最难的一个课题，而西部工业化的结构培育问题则是重中之重。在美国、欧洲等地的内陆地区，交通成本较高，导致这些地区的重点是放在发展信息产业这样的交通节约型产业上。像银川这样的西北内陆地区，由于没有足够的工业支持和交通条件，应该借鉴欧美等国内陆地区的发展经验，向信息技术方面发展，因为这不需要很大的产业支撑，应该是一条好的出路。

就西部自然资源合理定价问题，萨克斯教授指出，西部自然资源半成品价格太低，导致了资源浪费及资源总体利用水平的降低，西部长期为东部发展提供农产品、能源，这涉及到东西部发展的公平问题。应该以资源的有效利用及环保为出发点，考虑西部资源的合理定价，否则会导致自然资源定价

过低，造成对环境的破坏。

中国西部地区官员的行为和目标决定了资金多投向在办公楼、公路等设施，在教育方面的投入较少——基础设施方面的投资能直接度量成就，可以马上显示出业绩，而教育等方面的效应需要长时间投入才能显现出来。例如教育投资，孩子长大后，所学的知识可能会留下来，也可能会带到别的地方；而公路、办公楼等设施建成后就会一直留下来。萨克斯教授认为，应该均衡看待基础设施投入和人力资本投入，他建议西部地区的政府应更倾向于对教育的投入。

2. 国务院西部开发办杜平司长：西部开发研究中的三个热点问题

杜平先生作为中国西部开发政策制定者之一，从切身体会谈了西部开发研究中的三个问题：

一是有必要考虑调整西部大开发的一些原有目标设定。西部大开发，最初肯定有一个目标，都感觉到西部大开发的未来就是为了缩小东西部发展差距。它是我们的最终目标。但是就我们中期目标而言，如果我们定位在缩小中西部地区发展差距这个问题上，恐怕我们有些工作和政策就会受到影响，西部大开发的战略也要受到影响。由于少数民族高度的积聚在西部地区，少数民族长期处于一种不发展的环境与过程中，在一段时期里要缩小东部与西部地区的发展差距，是非常困难的。但是我们希望在目标取向上解决两个基本问题：一个是基本解决东西部之间绝大多数居民享受的公共产品和公共服务与东部的差距。第二是基本遏制住东西部之间绝大多数城乡居民收入差距加大的趋势。这是在我们调整西部大开发目标上的基本考虑。

二是要加快西部地区重点区域的开发。“十五”期间对西部大开发的空间布局，强调的是两个经济带和一个经济区。现在反思我们有很多东西没有考虑周全。在调整区域发展战略的时候，在“十一五”期间，就要选择更重要的发展区域。我们可能会去选择三种类型：第一种情况是跨省的城市密集区，典型的例子就是成渝经济带。第二种类型是具有国家意义的、有战略地位的资源开发区。第三种类型要重点考虑在国家实行新的，或者说符合新经济形势的对外开放战略。一般认为西部地区地理位置远，交通距离长，实际上是以上海、北京为中心而言的，应该在这些地区给一些不是特区，但是享受符合国际惯例最优惠的待遇。现在的问题就是政府怎样想办法把新疆、广西、内蒙古，甚至西藏的亚东口岸规划好，发挥其作用。

三是西部地区工业化问题。西部地区是一个重化工业型的产业结构。它创造很多 GDP，但不创造过多税收，原材料的上中下游的价格比价关系没有理顺。对我国的原材料工业要几种途径同时考虑：①原材料工业现在要考虑

本地市场，扶持本地市场，现在国家要求大型垄断公司在加工工业的布局上要向西部地区倾斜。②鼓励西部地区，直接给一部分资源的配额在本地加工。③关于工业化本身，西部地区不仅原材料工业和资源有优势，实际上在西部地区很多装备工业、制造业，IT在很多地方也发展很好。所以西部地区的工业化，第一要有特色，第二要有优势，要从政府的规划，产品的定价，资金投入，税收的减免，规划和企业布局等方面，给西部一些特殊的政策。

3. 会议围绕西部区域经济、生态、教育、文化、分配、贫困等问题展开广泛讨论

（1）农村贫困与收入差距。著名经济学家赵人伟、李实研究员和丁赛博士提交的论文《中国居民财产分布研究》，对农村、城市和全国居民个人财产的分配状况作出了一个全面而概括的分析。认为财产分布差距的扩大必将成为影响收入差距扩大的一个重要因素。这种情况对国家宏观调控政策中的再分配政策提出了更高的要求，即要使税收政策和转移支付政策更有利于缩小收入差距和财产差距的方向发展，从而有利于社会的稳定。必须在提高收入和财产透明度的基础上向累进制方向发展。通过改善教育，可以使人们在人力资本的差距上有所缩小，从而为人们取得比较平等的收入和财产创造一个比较平等的起点。培育和健全劳动力市场，特别是城乡之间可以自由流动的劳动力市场，仍然是今后宏观经济政策的一个重要方面。宏观经济政策还应该通过促进产业结构的转换来改进收入和财产分配的状况。

宁夏社会科学院院长吴海鹰教授和段庆林副研究员在《中国西部农村贫困的新特点及其扶贫政策的重新定位——以宁夏为例》中认为，中国西部农村扶贫开发政策亟待调整和重新定位，首先是执政理念创新为转变中国扶贫战略奠定了基础；其次是资源和环境的约束，对西部转变经济增长方式提出新的要求。目前中国西部农村扶贫开发面临扶贫资金使用效率较低与开发式扶贫资金需求缺口巨大的矛盾，农村近年来贫困发生率降低的主要原因，不是依靠整村推进等方式，而是依靠劳务经济发展和退耕还林补贴。农村贫困人口也越来越集中于残疾人和特困户等民政救济人群。必须转变愚公移山式的扶贫观念，坚持以人为本的科学扶贫观。更加关注解决农民的生存、发展和权益保障问题。开发式扶贫与救济式扶贫并重，建立和完善农村社会保障制度，增加贫困地区农村教育投资和医疗卫生投资。打破贫困地区资源开发的国家垄断产业壁垒，加快发展特色经济与产业化扶贫。顺延退耕还林政策，长期实行生态赎买政策，扩大粮食直补政策的范围。继续实行生态移民，完善鼓励贫困人口少生快富的政策和机制。适应性应该成为贫困地区重要的技术政策。建设新农村，把改善贫困地区农村的基础设施建设作为政府投资增

加的重点领域。

来自加拿大魁北克大学的朱农博士和中国外交学院张翠珍博士利用来自中国的数据，检验了《中国农民参与非农活动的决定因素》认为，收入差距是农民参与非农活动的制约因素。就农民参与非农活动而言，收入增长更容易让农民参与到非农活动中。在城市附近、专业化农场、教育水平等因素很重要，它能帮助农村家庭参与到非农活动中去。土地短缺与劳动力过剩是农民参与非农活动的推动因素。较高质量的土地会削弱农民参与非农活动的可能。参与非农活动的农村家庭与纯农业家庭之间的收入差距主要取决于家庭之间的特征差异。

中国社会科学院农村发展研究所所长张晓山和党国英研究员，都是著名的农村问题专家，他们从农村税费改革和乡村治理方面提出了独到的见解。张晓山在《取消农业税后的中国乡村治理结构的改革》中认为，取消农业税把乡村治理结构方面的问题都凸现出来，意味着以税费改革为中心的农村配套改革迈出了关键性的第一步。乡镇与村能否完成治理模式的转化，关键点是转变政府的职能，即使政府由统治型政府转变成一个真正的服务型的政府。确立和实施省以下一直到乡镇和行政村的分税制，规范转移支付，使各个政府部门的职权、责任要和财政预算相匹配，使基层组织能公正地履行自己的职责，而不是追逐本部门利益。发育有效的制衡机制，提高乡镇与村两级组织的自治程度。政府提供政策保障来促进农村多元化的组织结构，为农民的社会资本和组织资本的发育创造条件。党国英在《中国乡村治理结构与公共品供需平衡》中认为，从历史的眼光看，农业税实际上是国家在经济上对农民实行特殊强制的一个表现。取消农业税之后，县乡公共管理出现许多问题，其根源在于在县乡公共管理体制本身。这个体制的深刻矛盾在于：一方面是传统农业和农民对公共品的低水平的需求，另一方面是“产值”巨大而效率低下的政府对公共品的供应。这种供需间的不平衡才是危机发生的直接原因。我们的目标应该是建立一个公共品供需平衡的乡村治理结构。

（2）区域经济与西部开发。来自美国密歇根大学的 Donald. Grimes 教授和美国亚特兰大大区中国研究中心主任潘萍（Penelope B. Prime）教授在《中国西部省份的经济模式：一项政策远景规划》中提出，随着中国经济的现代化及其转变为以市场为导向，中国的政策制定者们就迫切需要一些理论来指导他们如何作出抉择。应该设定出几个关键的分析方程，这些方程的评价目标是支持四川地区的操作性地区模式。这项计划的结构模式是要把输入输出的技术与经济方程的评价结合在一起，以便于这一模式既具备经济结构的相互作用又包含长时间的动态反馈。对于成功地塑造中国的区域经济而言，尤

需要全本请访问 www.ertongbook.com