

西部可持续发展战略 若干问题探讨

中共中央党校
西部大开发战略实施状况与问题研究组

地震出版社



西部可持续发展战略 若干问题探讨

张其成 李元智

首都经济贸易大学经济学院 首都经济贸易大学人文社会科学研究中心

· 1 ·

西部可持续发展战略 若干问题探讨

中共中央党校西部大开发战略实施状况与问题研究组

地震出版社

图书在版编目(CIP)数据

西部可持续发展战略若干问题探讨/中共中央党校西部大开发战略实施状况与问题研究组编. —北京:地震出版社, 2003.12

ISBN 7-5028-2392-1

I. 西… II. 中… III. ①可持续发展—发展战略—研究—西北地区
②可持续发展—发展战略—研究—西南地区 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 118548 号

西部可持续发展战略若干问题探讨

中共中央党校西部大开发战略实施状况与问题研究组

责任编辑: 李小明

责任校对: 张晓梅

出版发行: 地震出版社

北京民族学院南路 9 号

邮编: 100081

发行部: 68423031 68467993

传真: 88421706

门市部: 68467991

传真: 68467972

总编室: 68462709 68423029

传真: 68467972

E-mail: seis@ht.rol.cn.net

经销: 全国各地新华书店

印刷: 北京地大彩印厂

版(印)次: 2003 年 12 月第一版 2003 年 12 月第一次印刷

开本: 787×1092 1/16

字数: 269 千字

印张: 10.5

印数: 0001~5000

书号: ISBN 7-5028-2392-1/P·1184 (2996)

定价: 28.00 元

版权所有 翻印必究

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

西部和东部之间发展的巨大反差，是我国的基本国情之一，也是长期困扰我国经济社会持续发展的重大问题。世纪之交，在即将开始实施我国现代化建设第三步战略部署的时候，按照邓小平同志“两个大局”的战略构想，党中央统揽全局、审时度势，不失时机地提出了实施西部大开发战略。我国西部地区幅员广阔，资源丰富，市场潜力巨大，是21世纪中国经济极富潜力的增长空间。党的十六大报告明确指出：“实施西部大开发战略，关系全国发展的大局，关系民族团结和边疆稳定。”实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，逐步缩小地区间的发展差距，最终实现各地区经济普遍繁荣和人民共同富裕，既是社会主义本质特征的要求，亦是国民经济持续快速健康发展的内在需要。实施西部大开发战略，对于我国新世纪头20年全面建设小康社会以及在本世纪前50年基本实现现代化都将产生重要而深远的影响。

进入新世纪以来，党中央、国务院高度重视西部大开发战略的实施，相继在《“十五”计划纲要》、《“十五”西部开发总体规划》、十六大报告以及最近十六届三中全会通过的决定等文件中，对于实施西部大开发战略的战略目标、指导方针、主要任务、区域重点和支持政策作了明确的规定。各地区、各部门，特别是西部地区广大干部群众，认真贯彻中央的方针和部署，奋发努力，做了大量艰苦的工作，实施西部大开发战略进展顺利，已经有了良好开端。2000～2002年，西部地区国内生产总值分别增长8.5%、8.7%和9.9%，比1999年的7.2%明显加快。固定资产投资年均增长18.8%，比全国平均水平高出近6个百分点。2003年上半年，西部地区国内生产总值同比增长10.7%，保持快速增长的态势，西部地区固定资产投资同比增长40.8%，也大大高于全国平均水平。同时，西部地区生态环境保护和建设明显加强，重点工程建设取得实质性进展。自2000年起，国家先后实施了退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理、江河上游水污染治理等生态环境保护工程，形成了加快建设祖国西部生态屏障的良好态势。到2003年上半年，西部地区累计完成退耕还林1.9亿多亩，天然林保护工程累计完成2287万亩，飞播造林2549万亩，封山育林8569万亩。新世纪里，青藏铁路、西气东输、西电东送、水利枢纽、公路干线等关系到西部地区发展全局的重大项目全面开工，共开工建设36项重点工程，投资总规模达6000多亿元，到2002年底，已完成投资2000多亿元。2003年，国家在西部

地区新开工 14 项重点工程，总投资 1300 多亿元。此外，西部农村基础设施和社会事业建设见到成效，科技教育和人才开发力度加大，改革开放取得新的进展，西部地区人民群众的精神面貌发生了很大变化，经济与社会呈现出加快发展的新局面。

经过上述实践，西部大开发已经形成了一些行之有效的做法，但是，也必须清醒地看到，西部大开发是一个系统工程，我们在积极行动的同时，对于开发的长期性、艰巨性，以及前进途中可能出现的新情况和新问题，必须有一个前瞻性的认识。为了在新时期更好地推进西部大开发战略的实施，并根据形势的变化探索出战略实施的新机制、新方法和新路子，中共中央党校第 19 期中青年干部培训班组织成立了“西部大开发战略实施状况和问题研究”课题组，旨在鼓励学员运用所学理论，结合自身的实践经验，加强对现实和战略问题的研究与思考，为中央和国家有关部门的战略决策提供有参考价值的意见和建议。

2003 年，该课题组成员分别就西部的旅游、水电和人才资源的开发，西部的生态保护和公路建设，以及西部开发中融资渠道的开辟等等问题进行了广泛的调查和研究，并形成了课题成果。当前和今后几年是实施西部大开发战略的重要时期，该研究成果的集结出版，对于我们全面贯彻“三个代表”重要思想和党的十六大精神，进一步落实党中央、国务院关于实施西部大开发的战略部署、方针政策和重点任务，都是有理论指导和借鉴意义的。我希望通过本书的出版，能吸引更多的领导干部、实际工作者和专家学者参与到西部大开发的事业中来，把实施西部大开发战略不断推向前进。

段君碧

2003 年 11 月 26 日

目 录

坚持可持续发展战略 推进西部地区有序开发与建设	刘战平 (1)
纵论西部大开发	刘力群 (8)
加强灾害管理, 实施西部可持续发展	王延祜 (26)
实施西部大开发战略 注重研究发达国家的经验和教训	杨江龙 (31)
当前加速西部开发进程亟待解决的三个问题	刘彦华 (37)
浅谈西部贫困地区的搬迁模式	刘光磊 (42)
小康大业 人才为本	
——西部全面建设小康与基层人才资源开发	云荣布扎木苏 (48)
关于区域产业集群发展的研究	
——以陕西省“一线两带”建设为例的几点思考	桂维民 (55)
关于加快江西省基础设施发展的几点思考	李国华 (61)
加快新疆维吾尔自治区城镇化发展 促进西部大开发	李建新 (68)
西部大开发与西部高等教育发展研究	涂文涛 (78)
西部大开发中人才开发的若干问题思考	宋超智 (84)
长江上游金沙江河段水电资源开发的思考	樊启祥 (92)
浅析当前人民内部矛盾的几个突出问题及对策建议	徐呼和 (110)
浅析西部大开发中的人力资源开发	尔肯江·吐拉洪 (116)
内蒙古自治区草原生态状况及保护建设对策思考	何青龙 (125)
展望西部大开发中的贵州旅游业	刘援朝 (131)
关于西部欠发达地区公路建设发展问题的思考	周 伟 (137)
拓宽融资渠道, 促进西部大开发	朱从玖 (147)
甘肃经济可持续发展战略重点研究	吉西平 (154)
后记	(162)

坚持可持续发展战略 推进西部地区有序开发与建设

刘战平（安徽省铜陵市市长）

一、必须坚持可持续发展战略

可持续发展的概念，是原挪威首相布伦特夫人 1987 年在联合国世界环境与发展委员会的报告中首先提出来的。她将之定义为“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。其核心是正确处理经济发展与自然生态系统的关系，以期实现经济持续、生态持续和社会持续。可持续发展观念的形成，是人类对工业革命以来发展道路自我反思的结果。本世纪以来，人类创造了前所未有的物质财富，与此同时，也出现了人口剧增、资源过度消耗、生态破坏等全球性的所谓“人类困境”问题。20 世纪 70 年代初，“罗马俱乐部”的一份题为《增长的极限》研究报告提出了“零增长”理论：地球是有限的，人类必须自觉地抑制增长，否则随之而来的将是人类社会的崩溃。人们逐步认识到，“发展”不是单纯的“经济增长”，无视环境和资源承载能力，高消耗式的经济增长必然无法持久，人类追求的应该是自然、经济、社会复合系统的持续和协调发展。

1992 年 6 月，中国政府在《里约宣言》上签字。1996 年 3 月 17 日，八届全国人大四次会议将可持续发展正式确立为国家战略。10 年来，中国可持续发展取得积极进展，主要表现在：一是人口再生产类型实现了从高出生、低死亡、高增长到低出生、低死亡、低增长的历史性转变，1998 年人口自然增长率开始降至 10‰ 以下，人口素质也不断提高。二是坚持“资源开发与节约并举，把节约放在首位”的指导方针，资源保护、开发和节约有了积极进展。三是生态建设、环境污染治理和灾害防御进入了新的阶段，先后实施了“三北”防护林等重大生态工程，全国建立各类自然保护区近 1000 处，重点流域和地区污染治理取得阶段性成果。

但是，这些措施仅仅是初步的。长期以来，我们实施的是外延粗放型经济增长方式，从建国之初以粮为纲、大炼钢铁，到改革开放大办乡企、处处点火，直至现在屡禁不止的滥耕滥伐、资源滥采，在生态环境方面积累了很多问题。1998 年的长江洪水、近年来频发的沙尘暴、上世纪 90 年代以来愈演愈烈的黄河断流，这三大生态警报使我们深刻认识到，生态和国防一样，关乎国家安危。

当前，我国正处在实施两个根本性转变的关键时期。转变经济增长方式，要求社会与自然和谐共生，经济、资源和环境多方位优化增长，其内涵与可持续发展的目标是一致的。生态兴，文明兴；生态衰，文明衰。历史的经验和教训告诉我们，只有自觉地坚持和实施可持续发展战略，才能实现健康持续的发展。

二、西部大开发必须实施可持续发展战略

被国家划入西部大开发的共有四川省、贵州省、云南省、广西壮族自治区、重庆市、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区等 12 个省、自治区和直辖市，面积 685 万平方公里，占国土面积 71.4%，2002 年末人口 3.67 亿，占全国的 28.8%。西部地域广阔，资源丰富，战略位置重要。在全国已探明的 140 多种矿产资源中，西部就有 120 多种，煤炭、石油、天然气等储量十分丰富；西部地区是我国重要的边境地区，也是少数民族集中的地区；同时，由于多种原因，经济发展水平相对落后，人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的 2/3 和东部地区的 40%。有人将西部的特征简练地概括为 8 个字：荒、远、边、穷、大、奇、宝、美，可谓十分形象而中肯。加快西部开发对我国经济发展、社会稳定和民族团结，具有全局性的意义。总结汲取国内外的经验教训，中央指出，西部大开发必须坚持实施可持续发展的基本战略。但从现实情况看，西部地区在贯彻实施这一国策方面，存在许多困难和问题，突出表现为支撑可持续发展的基础——生态环境十分脆弱，近年来尽管局部有改善，但总体仍在恶化，主要表现为：

一是水土大面积流失。西部地区土壤侵蚀面积达 410 万平方公里，占全国总侵蚀面积的 83.3%，占西部地区国土面积的 60.56%。黄土高原水土流失面积 45 万平方公里，约占其面积的 70%，是世界上水土流失最严重的地区，也是黄河泥沙的主要来源地。长江中上游地区水土流失面积为 55 万平方公里，占其面积的 35%，不少地区因土地“石化”丧失基本生存条件，并加剧了长江下游泥沙淤积和洪涝灾害发生。

二是荒漠化加剧。中国是受荒漠化危害最为严重的国家之一。每年因此造成的直接经济损失达 540 亿元。其中，西北五省及内蒙古自治区沙化最为严重，总面积达 188 万平方公里，占全国沙化面积的 71.7%。日益严重的荒漠化，造成生态系统失衡，制约了可持续发展。

三是水资源短缺。水资源可供性以及由水资源不合理开发引起的生态环境问题，是制约西部可持续发展的首要因素。除四川盆地等少数地区外，西部大部分地区严重缺水。西北干旱少雨，年降雨量大都在 400 毫米以下，而平均年蒸发量高达 1200 毫米以上，加之不合理的开发利用，供需矛盾十分突出，目前缺水量已高达 150 亿立方米，预计到 2010 年将超过 250 亿立方米。西南地区尽管年降雨量可达 1000 毫米以上，但土壤涵蓄能力差，加之山高水深的地形特征，修建水利设施难度大，使丰富的径流资源难以利用。

四是森林植被破坏严重。除陕西省外，西北地区森林覆盖率大大低于全国平均水平。青海省森林覆盖率只有 0.35%，新疆维吾尔自治区为 0.79%，宁夏回族自治区为 1.54%，甘肃省为 4.33%，上述四省区的森林面积只占全国森林总面积的 3%；除新疆维吾尔自治区外，草原退化率也大大高于全国平均水平，宁夏回族自治区草原退化率高达 97.37%，陕西省为 58.55%，甘肃省为 45.17%。西南地区是我国有林地和森林资源富集地区，但破坏非常严重。如四川省森林覆盖率从 20 世纪 30 年代到 80 年代的 50 年中下降了 60% 以上。

五是城市污染集中。2002 年，西部地区 GDP 和工业增加值分别占全国的 18% 和 15%，但其排放的工业废气、二氧化硫分别占全国的 24% 和 30%。污染物的单位排放强度大大高于东部，也高于全国平均水平。此外，由于大部分工业都在少数中心城市，污染排放十分集

中，造成严重的城市环境污染。西部3个省会城市在全球空气污染最严重的10个城市之列。

西部地区生态破坏严重，生存条件不断恶化的主要原因：

一是生态脆弱与贫困互为因果。西部地区自然条件先天脆弱。但由于发展水平落后，迫于生存压力，以牺牲生态为代价换取一时经济增长的短视行为，在西部地区普遍存在。而脆弱的生态和有限的环境容量，极易遭受破坏，反过来又大大制约了脱贫致富。据统计，西部地区的生态脆弱县和贫困县大约占全国的一半和60%左右，每100个生态脆弱县中就有70个是贫困县，每100个贫困县中有75个是生态脆弱县。

二是不合理的开发活动对生态环境造成极大破坏。历史上曾有过几次西部开发。“一五”时期，国家在西部上马了大批重点项目及配套建设，发动了较大规模的农业开发和边防建设；20世纪60~70年代，“大三线”建设的重点也在西部，以及后来实施的“八七”扶贫攻坚计划等，为西部奠定了工业化基础，并使许多荒凉之地面貌发生改观，但也在生态环境方面留下了隐患。如“以粮为纲”造成了“愈穷愈垦，愈垦愈穷”的恶性循环，致使森林植被破坏、水土流失加剧。西北山地丘陵地区“耕地漫山坡，水土下沟壑”，“农田吃草原，风沙吃农田”的现象，即为生动写照。

三是经济结构不合理造成严重污染。在长期以来形成的国内分工格局中，西部地区的“资源高消耗、污染高排放”的能源和原材料工业，造成严重污染，使本来就脆弱的生态雪上加霜。

除生态环境外，人口问题是制约西部地区可持续发展的又一重要因素。西部地区的人口问题主要包括三个方面：一是增速过快，与自然资源的承载力形成很大矛盾，呈现“越生越穷，越穷越生”的恶性循环。1990~1998年人口平均增长率达11.48%，高于全国平均增长水平。与此同时，西部地区GDP占全国比重从1991年的16.2%下滑到1998年的14.0%。我国人均GDP最低的9个省（区）全部在西部地区，贫困人口也主要集中在西部。二是人口死亡率较高，素质偏低，全国期望寿命最低的5个省（区）和文盲率最高的6个省（区）全部在西部。三是地广人稀，城市化水平低，城镇化率比全国平均水平低5~8个百分点，比东部地区低10~15个百分点，城市的辐射带动能力小，严重制约了区域经济的可持续发展。

综上所述，实施西部大开发任重而道远。要实现新一轮大开发的预期目标，必须正视严峻的现实，牢记历史的教训，切实把可持续发展作为首要战略和首位目标，坚持不懈地进行努力。惟有如此，才有可能实现西部地区经济、社会和自然的和谐发展。

三、构建人与自然和谐发展的良好格局

实现西部的可持续发展，要坚持动态观、系统观，统筹考虑经济增长与资源开采、环境保护的关系，以科技进步为支撑，以重点城镇和区域极化发展为突破，推动人口集中、调整经济结构、发展特色经济、改善生产力布局，构建人与自然和谐发展的良好格局。

1. 切实加强环境保护，实现生态持续与经济持续的统一

西部大开发要借鉴发达国家和我国东部地区环境保护和污染防治的教训，切实按照“预防为主、保护优先”的原则，在加速工业化、城市化的初始时期和较低的收入水平下，就要注意协调经济社会发展与环境保护的关系，制定生态保护规划，统筹考虑工业污染防治与城

市环境保护、农村环境保护与城镇综合整治、生态建设与生态保护，少走弯路。

要按照生态规律组织经济活动，建立低污染、低生态消耗的经济体系。在经济布局上，充分考虑生态建设要求，开展流域开发规划和区域环境影响评价，切实加强重要生态功能区、自然保护区的建设管理，防止边建设边破坏。将发展特色经济与绿色经济相结合，加快结构调整，建立环境友好型经济体系，同时防止东部污染企业和落后设备向西部地区转移，降低经济发展对生态环境的冲击。

要突出抓好水源保护和合理利用。从源头抓起，通过加强涵养水和土壤保护等措施，对长江、黄河源头等重点水源区实施强制性保护。加强西部干旱和半干旱地区地下找水工作。据专家介绍，柴达木、塔里木和准噶尔等盆地下面，可能存在丰富的深层地下淡水资源。对此，要进行勘察并合理开发，同时注意防止地下水污染。要因地制宜，建设地下水库调蓄工程。地表水库由于淤积作用，寿命有限，特别是干旱和半干旱区蒸发损失量大，经济和环境负效应明显。现在发达国家已放弃修建地表水库，而越来越多地建设“水银行”——地下水库。西北地区可以考虑借鉴这一做法。要建立科学合理的用水机制，借鉴美国等国家的做法，探索建立水市场，促进水权转让；建立统一高效运作的管理机制，加强统一规划和调度，改善水分配。

要认真解决土地荒漠化和水土流失问题。严格禁止过度樵采、放牧、开垦、不合理取水以及私挖滥采沙生植物与中药材，加强“三北”防护林体系建设，防止荒漠化的发展。坡耕地是水土流失的主要来源，必须下决心还林还草，造林种草。要尊重自然规律，讲究科学方法，宜林则林，宜草则草，宜灌则灌。要积极发展生态农业，与富民增收相结合，充分调动农民推进生态建设的积极性。

要加强资源开采中的环保工作。西部能源矿产富集区，多数也是生态环境脆弱地区。如神府煤田和鄂尔多斯中部气田均为生态紧张区；黄河上游水电“富矿”带多为水土保持重点治理区；新疆维吾尔自治区三大沉积盆地的石油、天然气田及其远景区都是大面积荒漠化地区。在大规模的能源开发过程中，如何将对生态的负面影响减至最低程度，是一个必须认真对待的问题。

要综合采取法律、经济、技术和必要的行政手段等措施。广泛深入地开展环境宣传教育，增强广大民众的环境意识。坚持依法行政，加强西部大开发的环境监管。逐步建立重大生态灾害预警、重点城市空气质量自动监测、大江大河主要断面水质自动监督等系统，完善生态环境监测网络。

2. 加强人口控制，为促进西部可持续发展创造条件

解决人口问题，是实现西部可持续发展的必要前提和推进器。中科院 1999 年《中国可持续发展战略报告》提出，我国可持续发展战略必须实现三大基本目标，即人口规模、能源资源消耗和生态环境退化的零增长，其中人口的零增长居于首位。只有当人口的自然增长率降为零，在人口规模保持为常数的状况下，物质形式和能量形式消耗的压力才会从“双重”减少到“单重”。

解决西部地区的人口问题，当然必须坚持计划生育基本国策，控制人口增长，稳定低生育水平，不断提高人口素质，但当前更关键的是要推动人口的适度集中。信息交流频率及交易成本理论证明，人口适度集中的好处起码有三个方面：一是有利于增进生态环境保护和建设效

应。人口越是分散、稀疏，建设生态环境的边际效益就越低。二是可以降低交通运输、市场发育、公共消费等基础设施建设成本。三是有利于促进城乡经济的整体发展。处于商业活动单调、信息闭塞、社会交易费用相对过大状态下的农村经济，只能依靠传统种植业、畜牧业养家活口。只有适度集中人口，才能降低城乡尤其是农村经济活动的成本，加快发展步伐。

推动人口适度集中，一方面，要加快小城镇建设，创造适宜的生产和生活条件，通过展示城镇现代文明与分散居住之间的反差，吸引过于分散的人口趋于集中；另一方面，根据人口分布规律的“推拉”原理，通过制定户籍管理、迁移补助、生产启动资金扶持等优惠政策，降低迁移风险，鼓励农民向小城镇流动集中；此外，还必须出台一些硬性制度，通过封山、封沙、封林、封草原等约束措施，迫使农民放弃“原始”而进入现代文明，防止“回流”。

3. 实施非均衡发展战略，完善西部大开发的空间布局

西部交通、信息、市场等条件落后，现有的工业基础薄弱，发展程度不一，要在短时间内实现均衡发展，无疑是不现实的。应立足西部开发的宏观目标和阶段要求，综合考虑各地地区的实际条件，选择若干重点地区和城市，作为“工业发展区”或开发区，扶持其率先发展，然后辐射拉动其他地区发展。西部各省区也应选择有条件的区域和城市，以重点开发、极化增长带动其他地区发展，构建点一线一面的空间布局。具体来说，一是要以大城市和中心城市为“点”。可考虑把重庆市作一级桥头堡，西安市、成都市作二级桥头堡，拉萨市、乌鲁木齐市、兰州市、银川市、昆明市、南宁市等等作为三级桥头堡，特别是要大力培育西安市、成都市、重庆市三大都市经济圈，以点带面。二是要依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道等交通干“线”，通过发挥沿线中心城市的集聚功能和辐射作用，以线串点，带动周边地区发展。三要正确地处理重点突破、带状崛起与全面发展的关系，区分西北、西南的不同特点，分别制定开发布局对策。

4. 调整经济结构，努力变资源优势为经济优势

西部地域辽阔，各地差异很大。从现实发展情况看，陕西省的高科技产业已形成一定规模，四川省的加工业相对发达，云南省的生物资源丰富，新疆维吾尔自治区的“一黑一白”已初步形成优势；从地理区位看，各省区又处于不同位置，具有不同的连接通道。因此，西部开发既不能照搬东部模式，也不能照搬其他省区的模式，必须因地制宜，发挥优势，突出特色，优化结构。相对稀缺的资源，是西部发挥比较优势、缩小发展差距的跳板。但在现代经济条件下，资源丰度高的国家和地区，经济发展水平未必就高。实现可持续发展，关键是要把资源优势转化为经济优势。一要集中力量，大力发展矿产资源延伸加工产业，做大做强具有比较优势的产业。二要发挥农业资源优势，结合发展生态农业，加快特色农业基地建设，如西南地区的热带水果和烟叶基地，西北地区的优质水果和中药材生产基地等，壮大一条条特色农业产业带。三要大力发展旅游业。西部旅游资源占据全国的“半壁江山”，人文和自然景观分布广、数量多、品位高。但由于多种原因，发掘不够，总体发展水平低。当前，最重要的是要加强完善规划，防止盲目开发；加大基础设施建设投入；加强地区合作，发挥整体优势，以做大做强旅游产业。

与此同时，要改造提升传统产业，加快发展高新技术产业。立足已有基础，把机械、轻纺、钢铁、煤炭和石油化工等作为重点，以信息化带动工业化，尽快提高整体水平。根据有限

目标、量力而行的原则，充分发挥中心城市和部分原“三线”基地的技术优势，把电子及信息设备制造、机电一体化产品制造、航天航空和医药及生物工程业作为重点，加快发展陕西省关中、四川省成德绵和重庆市等优势地区的高新技术产业。逐步形成群体优势和局部强势。加快国有经济战略性重组步伐，扶持优强，加快培育一批主业突出、核心竞争力强的大企业，并充分发挥其在结构调整中的带动作用，提高西部地区工业的集中度和整体竞争能力。

在结构调整中必须注意两个问题。一是“市场导向，上下结合”。各级政府要发挥引导作用，但不能代替企业的主体地位和市场的基础作用，不能再走投资靠政策、项目靠审批、导向靠行政的老路，而应积极探索符合市场经济规律的调整机制和手段。二是要正确对待、合理利用资源。不少人认为开发西部就是开发资源。西部确实有很多资源，但不能笼统地说西部资源多么丰富。西部也有很多资源是贫乏的，如水和绿色资源，因此在开发过程中必须扬长避短，防止过分放大资源优势，忽视开发利用的经济、生态和社会效益。

5. 重视和推动科技进步，促进可持续发展

科技是西部大开发的先导性力量，也是实现可持续发展的保证。要遵循“创新、产业化”方针，促进科技长入经济。完善西部开发科技规划，加快区域创新体系建设。加强对资源深加工重大技术的攻关，促进资源优势转化为经济优势。与地方经济发展需求结合，大力发展军转民技术。同时，考虑科技人才资源群落式聚集的特征，积极发展劳动密集型产业，解决多数人的就业和致富问题。

以水资源安全保障为突破口，为西部地区生态重建提供有力的科技支撑。加强水资源合理开发和可持续利用的技术集成与模式研究，积极开发适合西部地区地貌条件和气候特点的城镇雨、洪水收集利用系统，推动节水型社会的建立。开展水土保持、小流域治理、荒漠化防治、退化草地恢复等关键技术的研究开发，解决好科学种植及管护问题，提高植被建设成活率和保存率，加强对生态环境脆弱地区的治理与保护。

大力加强区域间科技合作。建立东西部技术对接信息网，加强东西部科技人员学术交流和与合作开发。通过共同承担国家科技任务等多种方式，尽快提高西部科技人员的科研水平和创新能力。在可持续农业、环境与健康等领域，广泛开展国际合作，学习借鉴各国依靠科技促进欠发达地区发展的成功经验。

加强对西部地区科技工作的政策等支持。国家西部开发科技专项计划要扩大资金规模，围绕重大关键性技术攻关及产业化，加强集成和协调，加大对国家重点实验室等基础设施建设的支持，逐步建立支撑西部发展的科研基础体系。从税收、财政等政策方面鼓励西部地区企业加大技术开发力度，加快急需科技人才的聚集。

6. 以规划为龙头，科学推进城市建设

西部与东部的发展差距在相当程度上体现为城镇化水平的差距。加强西部地区城市基础设施建设，对于充分发挥城市在西部开发中的先导性、聚集性功能，具有重要意义。要坚持以规划为龙头，合理布局大城市与中小城市，并以此为载体，聚集生产要素，使之在区域发展中分别承载不同的功能，提高投入效益，防止重复建设和资源浪费。要把握建设重点。一是加快道路、信息、市场等基础设施建设，尽快使城市硬件设施水平得到较大改善，优化投资和发展环境。二是以绿化建设为重点，加强西部城市生态环境建设，兼顾景观效益，改善

人居环境。三是结合西气东输、西电东送，优化能源结构，尝积极开发利用风能、太阳能、地热等新能源的城镇生活用能设施，从根本上解决大气污染问题。要创新投融资体制和价格形成机制。西部各城市要适应入世形势，消除限制境内外资本进入市政公用领域的政策障碍，放开城市供水、供热、燃气管网建设市场，形成投资多元化、运作市场化的新机制。改革城市公用事业价格形成机制，扭转公用事业价格与价值严重背离的局面，实现投资、建设、运营的良好循环。

7. 完善机制，着力增强西部可持续发展的内力

市场经济条件下，西部开发最难也是最关键的问题是，如何增强内在活力和吸引力。由于各方面条件与东部存在较大差距，多年来在生产要素流动方面，存在着“孔雀东南飞”的现象。这种现象有其合理之处，也是规律使然。但长此以往，西部地区与东部的差距会越来越大。西部能否实现可持续发展，根本上取决于能否改变这个趋势，变“孔雀东南飞”为“孔雀向西飞”。

解决这个难题，打破恶性循环，指望市场机制调节，是不切实际的。西部地区必须要立足自身，努力改善发展环境尤其是软环境，使之成为投资的“洼地”、兴业的“乐土”。但在目前条件下，单靠西部自身也是不现实的，中央政府必须加大支持力度。但如何支持？显然不能单纯地靠投入“输血”，而必须强化“造血”功能：一是加大支持基础设施建设力度，从根本上改变西部交通、电力、通信、科技、教育环境。当前，要抓紧已确定的重点工程的建设，同时要加强对资金使用的监管。二是给予必要的政策优惠，增强西部对资金、人才、技术的吸引力，让西部的人和到西部的人都“有财可发”。三是要完善相应的扶持机制和补偿制度。如为解决西部地区保护环境的困难，可以考虑实行东部和江河下游地区对西部和上游地区给予适度补偿的制度；建立有利于矿产资源地区加快发展的产业政策，防止“为他人作嫁衣”现象的再度发生。

8. 制定科学合理的评价体系，保证可持续发展战略的有效实施

建立可持续发展指标体系，要贯彻以下原则：体现坚持发展是硬道理；体现在发展中保护环境的基本理念；体现两个转变的指导思想；体现计划生育和保护环境两项基本国策；注重资源的合理利用；体现科教是立国之本的指导思想。

这个指标体系，应该具有以下五项功能：一是描述功能，即能准确反映西部经济、社会、人口、资源和环境现状；二是解释功能，为分析可持续发展状态和变化原因提供逻辑线索；三是评价功能，对可持续发展的实际情况能作出评价；四是监测功能，通过数据等统计，对客观现状进行监测和干预，为政策和法规的制定提供必要的依据；五是预警功能，为未来的经济与社会发展、自然资源的永续利用和环境保护提供预测和可行方案。

关于结构及指标设置，建议分为四层。第一层为总系统层，反映可持续发展的总体状况和程度；第二层是子系统层，包括经济、资源、环境、社会、人口、科教等内容；第三层是主题层，如规模、结构、效益、人民生活、卫生与健康、社会保障等；第四层是指标层，选择能够反映五种功能的各个指标，如长期与近期指标，生存和发展指标，消费和储蓄指标，流量和存量指标等，各个指标根据其重要性程度，分别予以不同定性并赋予不同权数，从而组成一个完备的指标系统，全面反映和展示西部地区可持续发展状况。

纵论西部大开发

刘力群（青海日报总编辑）

西部大开发的实质性启动是在 2000 年。此前的 1999 年 6 月 17 日，江泽民同志在古都西安向全国人民发出了“抓住机遇，着手实施西部大开发战略”的伟大号召。而党的十五届四中全会和 1999 年 11 月中旬召开的中央经济工作会议，也都明确提出“国家要实施西部大开发战略”。由此标志着这个宏大工程的正式启动。3 年过去了，广大西部人民艰苦奋斗、大胆探索、努力创新，创造了经济和社会发展中一个又一个的奇迹。3 年的实践雄辩地证明，这是一个英明的战略性的决策，对于实现西部的长治久安，实现全国经济的可持续发展，实现中华民族新世纪的伟大复兴，西部大开发的战略决策都有着难以估量的重大历史意义。本文拟深入探讨西部大开发战略提出的历史、地理、经济发展背景，分析西部地区经济现状及一般性发展规律，并就进一步深入推进西部大开发战略的实施提出相关的思路及对策。

一、西部大开发的战略意义

实施西部大开发战略，是党中央总揽全局，面向新世纪做出的重大决策。幅员辽阔的西部地区，人口占总人口的 23%，国土面积占全国总面积的 56%，而据统计数字，1998 年整个西部地区国内生产总值仅占全国的 15%，地区间发展的不均衡性已经表现得十分突出。这既有西部地区本身发展水平不高的原因，也有东部地区加速发展后形成的相对差距不断拉大的因素。这样的现实情况，恰好反证出西部大开发战略实施的紧迫性和必要性。

邓小平同志曾经指出：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。共同富裕的构想是这样提出的：一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢一点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕。如果富的愈来愈富，穷得越来越穷，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。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃大锅饭。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。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。到那个时候，发达地区要继续发展，并通过多交利税和技术转让等方式大力支持不发达地区。不发达地区大都是拥有丰富资源的地区，发展潜力是很大的。总之，就全国范围来说，我们一定能够逐步顺利解决沿海和内地贫富差距的问题”。

实施西部大开发战略总的思路，是把经济发展与社会稳定、民族团结结合起来，把西部发展和全国发展结合起来，通过加强国家财政转移支付等直接配置资源手段，改善西部地区的生存环境，提高教育、文化、卫生等公共服务和社会发展水平；通过加大基础设施投资力

度，改善发展环境和投资环境；通过政策导向和利益驱动，引导资本、人力和技术参与西部地区经济发展和生态建设。由此也可以看出，西部地区的开发建设，对于全国经济发展的重大意义。其实，这种认识的提出，还可以再向前追索。

在此之前，我国大规模的西部开发至少有过两次：一是“一五”时期以 156 项重点项目为核心对西部的开发，二是“三五”时期开始的以“三线”建设为核心的西部开发。前者在最后投入施工的 150 个项目中，除东北占有较大比重外，布置在中西部地区的共有 85 项（50 项民用项目和 35 项军工项目）；在实际完成的 196.1 亿元投资额中，东北地区占 44.3%，中西部地区占 52.9%。后者的重点项目包括连接西南的川黔、成昆、贵昆、襄渝、湘黔等重点铁路干线，攀枝花、酒泉、武钢、包钢、太钢等五大钢铁基地以及为国防服务的 10 个迁建和续建项目，还有大批煤炭、电力、机械、化工等项目；在 1966～1975 年的“三五”和“四五”期间，“三线”投资累计达 1173.41 亿元，分别占同期全国基本建设投资的 52.7% 和 41.1%。这种大规模的西部开发再加上零星的整厂西迁与古董复制式的工厂新建，使得西部地区的经济发展达到了与东部相近的水平；与此同时，整个国民经济基本形成了东北和中西部以重工业为主、东部沿海地区以轻工业为主的生产力格局。

而在 21 世纪初开始全面实施的西部大开发，与前两次开发既有延续又有发展。在新的历史条件下，其战略意义显得尤为重大。

其一，加快西部发展是实现我国现代化建设战略目标的必然要求。西部地区人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的 60% 左右，如果不改变这种欠发达状况，将会拖全国发展的后腿。没有西部的小康，全国的小康就不巩固；没有西部的现代化，全国的现代化就不完整。

其二，加快西部发展是缩小地区差距，实现共同富裕的社会主义的本质要求。在继续加快东部沿海地区经济发展的同时，不失时机地实施西部开发战略，是促进地区经济协调发展，逐步缩小地区经济差距，最终实现共同富裕的重大战略步骤。

其三，加快西部开发是进一步扩大国内需求，保持国民经济持续快速健康发展的客观要求。开发西部，既可以为扩大内需提供巨大的潜在市场，创造大量的就业机会，又可以发展西部地区的特色经济，形成国民经济持续发展的重要支持力量，还可以进一步开拓国际市场。

其四，合理开发西部是改善全国生态环境，实现可持续发展的紧迫要求。加强长江、黄河上游和源头地区生态环境保护与建设，特别是水资源的合理开发和利用，对于中下游地区的经济与社会发展关系重大。

其五，加快西部开发是保持全国社会稳定、民族团结和边疆安全的迫切要求。只有边疆和民族地区的经济和社会发展了，各族人民生活水平不断提高了，才能为加强民族团结和巩固边疆奠定坚实的物质和思想基础，为全国的现代化建设提供稳定的政治和社会环境。

其六，加快西部开发是适应国内外经济结构调整的需要。当前，经济结构和产业结构的大调整已在世界范围内普遍展开，实施西部大开发，可以充分发挥西部地区市场潜力大、各种资源丰富和劳动力成本低的比较优势，为全国经济结构调整和产业结构优化，提供广阔的空间和新的市场。

应该看到，加快西部大开发，是我国实现第三步战略目标的必然要求，是实现共同富裕的本质要求。正如江泽民同志所说：“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。”3年的实践已经证明了这个论断的前瞻性，而党的十六大和十六届三中全会的召开，又为这一决策的实施提供了更为广阔的空戒和舞台。

二、三年开发的回顾与启示

自2000年国家开始实施西部大开发战略以来的三年多时间，西部12个省市区纷纷采取有效的政策措施，积极改善服务环境，抢抓机遇，加快发展。目前西部大开发战略取得重大进展，以生态、电力、交通运输和城市基础设施建设为重点的建设步伐明显加快，国民经济实现较快的发展，主要经济指标增长速度领先于全国。

1. 三年开发五大亮点

(1) 经济总量明显增加，增长速度不断加快。经测算，2002年西部12个省市区国内生产总值合计达20052亿元，年平均增长9.4%，快于全国平均增速1.7个百分点；人均GDP由1999年的4312元提高到2002年的5512元，平均增加1200元。2003上半年，西部各省市区尽管受“非典”疫情影响，但国民经济仍保持了快速增长，西部地区国内生产总值同比增长10.7%，除云南省GDP低于全国8.2%的增长速度外，其余11个省市区增速均高于全国平均水平，其中内蒙古自治区上半年GDP同比增长15.7%，快于全国7.5个百分点，增速居全国31个省市区的第1位。

(2) 工业生产速度不断加快，经济效益明显回升。三年多来，西部12个省市区以重点项目和技术改造为重点，加速推进工业化进程，工业生产和经济效益保持同步增长。经测算，2002年西部12个省市区全部工业增加值达6390亿元，比1999年增加1300多亿元，年平均增长8.2%。并已形成了一批具有地区资源优势、区域优势的产业群，以煤炭、电力、化工、冶金、电子及农畜产品加工为主的支柱产业的形成，为西部地区工业生产增速注入新的活力。到2002年底，西部12个省市区原煤年产量已占到全国的26.9%，年发电量占全国的23.7%，钢材年产量占全国的13%，水泥年产量占全国的21%。与此同时，工业经济效益也明显回升。2002年西部12个省市区规模以上工业实现利润总额合计达519亿元，比1999年净增443亿元。2003年上半年，西部12个省市区工业经济保持快速增长，成为拉动西部地区经济增长的主要动力。西部12个省市区中规模以上工业增加值增长速度快于全国的有4个省市区，其中内蒙古自治区规模以上工业增速达到27.7%，仅次于海南省居全国第2位，居西部第1位。前5个月西部地区工业企业实现利润达810多亿元，比上年同期增长1倍以上。

(3) 固定资产投资高速增长，重点工程建设步伐加快。三年多来，西部各省市区以生态建设、基础设施和基础产业建设为重点，加大固定资产投资力度。2000~2002年间西部地区共完成固定资产投资22300亿元，占同期全国的21.3%。重点工程建设进展顺利。三年里共开工建设36项重点工程，投资总额为6000多亿元，到2002年底，已完成2000多亿元。2003年，国家在西部地区新开工14项重点工程，总投资1300多亿元。目前，退耕还林还草工程迈出新步伐；青藏铁路建设工程开工建设；西电东送工程南部通道建设全面展开；西气东输工程正式启动。在国家国债资金的大力支持下，西部地区正成为全国投资的热点地区。