

最高决策^①

1989 之后共和国重大方略

潘相陈 著

中共党史出版社

最高决策

1989之后共和国重大方略

(下)

潘相陈 著

中共党史出版社

2004·北京

7

决策于世纪之交 /西部落后成了实现现代化的瓶颈 /江泽民说：“西部大开发是中华民族发展史上惊天动地的伟业！它需第三代、第四代、第五代以至更多代人的奋斗！”

西部大开发战略，决策于世纪之交。1999年夏初，江泽民来到西安，借主持西北地区国有企业改革和发展座谈会之机，宣布中央即将实施西部大开发战略。他说：“实施西部地区大开发，是一个振兴中华的宏伟战略任务。实现了这个宏图大略，其经济的、文化的、政治的、军事的和社会的深远意义，是难以估量的。”江泽民还提醒各地方大员：“西部大开发的条件已经具备，时机已经成熟。如果我们看不到这些条件，不抓住这个时机，不把该做的事情努力做好，就会犯历史性的错误。”

不仅是条件具备，时机成熟，更主要的是西部地区的全面落后已经严重制约着我国现代化的进程。江泽民警告说：“没有西部地区的稳定就没有全国的稳定，没有西部地区的小康就没有全国的小康，没有西部地区的现代化就不能说实现了全国的现代化。”改革开放20多年来，东部和西部地区

的差距不是缩小，而是越来越大，这个矛盾非常突出，现在到了非解决不可的时候了。

我国西部（包括 12 个省、区、市）国土面积占全国的 71% 左右，人口占 28.6%。但国内生产总值只占全国的 17%。由于东部地区自然条件较好，经济文化发展水平较高和国家政策上、财政上的支持，比西部地区发展得快。当然西部地区也有发展，但远不如东部地区快，所以发展不协调的矛盾就非常突出。2000 年，全国人均国内生产总值达到 854 美元，实现了低层次的小康。但西部地区只有 525 美元，远未达到小康的标准。城市化水平，东部地区为 34%，西部地区只有 23%。消费能力，东部地区人均 3786 元，西部只有 1482 元。目前 3000 万没有脱贫的农村贫困人口 80% 在西部。全国 592 个贫困县，307 个在西部。西部 12 个省区市中，9 个收不抵支，大多数民族地区靠国家财政补贴过日子。不少地方连工资也保证不了，寅吃卯粮，拖欠工资现象非常普遍。西部不识字或识字很少的人数，占从业人口的 39.5%。

西部落后还表现在人才不足，整体文化素质不高。各类专业人才仅占全国人才总量的 15.5%，高级专业人才仅占 10%。每万名劳动者中具有中专以上学历的不到东部的 10%，人才主要集中在冶金、军工、矿业、纺织等传统行业，高新技术、金融、外贸、法律等专业人才严重不足。中青年人才普遍短缺，出现“断档”危机，还留不住人，人才大量流失，而在有些单位人才又大量积压浪费，那里还没有完全摆脱计划经济的“人才观”。

西部地区生态环境恶化尤为突出。全国水土流失面积的 80% 在西部，黄河长江发源于此，中上游流经于此，每年因水土流失进入长江、黄河的泥沙量达 20 多亿吨，应退耕还林还草的 25 度以上坡耕地面积占全国的 70%，森林覆盖率平均只有 7% 左右，这是西部地区水土流失的主要原因。全国荒漠化土地面积 267 万平方公里，占国土总面积 27.3%，每年新增荒漠化面积 2400 平方公里，90% 以上在西部地区。西部不少城市的环境污染也很突出。世界卫生组织 1998 年经过监测评价后列出的世界 10 大污染城市，中国占了 8 个，西部地区的贵阳、重庆、兰州分列第一、第二和第四。生态环境恶化，不仅威胁西部地区，也给全国带来无穷祸患。

还有经济结构方面的问题。经济结构调整是今后十年我国经济生活的主线，温家宝总理在 2003 年 3 月 19 日会见中外记者时说，本届政府在 5 年内要抓住两个关键环节，一个是经济结构的战略性调整，一个是继续扩大对外开放。西部地区经济结构不合理的问题比东部和中部严重得多，产业层次低，低水平重复建设，经济结构趋同化，国有经济困难大，非国有经济发展滞后。西部经济结构不合理，不仅阻碍本身经济的发展，还给全国结构调整带来巨大压力。

西部的落后，成了中国现代化的瓶颈，中国要实现第三步战略目标，除了东部、中部继续发展以外，必须大力开发西部。

我国经济的发展对外开放不可少，但归根结底，要靠内部市场，要保持国民经济 7% 的增速，新世纪必须寻找新的增长点，西部大开发，就是找到了一个巨大的增长点，对国

民经济持续快速健康的发展，具有巨大作用。江泽民指出：“实施西部大开发，将为 21 世纪我国经济的发展开拓新的广阔空间；西部大开发创造出的大量投资机遇，将有力地增强对经济增长的拉动，西部地区优势资源的开发和东送，将为中东部地区的发展提供有力的支持，西部地区人民收入水平的提高，将创造巨大的市场需求。”

20 世纪 80 年代邓小平提出了“两个大局”的思想，即东部地区率先发展起来，这是一个大局，发展到一定时期，就要帮助中西部地区加快发展，这又是一个大局。江说：“这个思想符合我国经济发展的客观进程和各地区生产力的实际情况，是富有远见的战略思想。实施西部大开发战略是党中央总揽全局，面向新世纪作出的重大决策。”

西部大开发的条件现在也基本具备。就西部本身来说，地域广大，自然资源丰富，有巨大的发展潜力，也是一个巨大的潜在市场。经过 20 年的改革开放，也有了很大发展，就国家的综合实力来说经过 20 年的改革和发展，我国的社会生产力上了一个大台阶，长期困扰我们的商品短缺状况有了根本改变，国家有力量拿出财力和物力，支持西部的发展。从东部地区的实力和进一步发展要求看，经过 20 多年的改革和发展，东部地区特别是沿海省区的经济实力有了巨大增长，有的省区到 2010 年就可能基本达到国家 21 世纪中叶的目标，有能力帮助西部地区的发展。东部地区也产生了向西部发展的要求。江泽民指出：“东部地区的进一步发展，越来越受到市场、资源、环境等各方面的制约，相当一部分资金、技术和人才资源需要寻找新的发展空间。”

西部地区最缺的，就是资金、技术和人才。东部又正好在寻找发展空间。一个要输出，一个又急需输入，授受之间，正好借西部大开发之际，找到满意的结合点。

西部大开发体制方面的条件也已具备。确立市场经济体制已有 10 年，市场经济体系已初步建立。江泽民说：“完全可以按照市场经济规律，通过经济、政策、法律等手段为西部地区经济发展和公平竞争创造良好环境。同时，中央政府有强大的宏观调控力，可以集中财力物力解决关系西部发展全局的重大问题。”我国已加入世贸组织，开放更加扩大，也为西部“引进”和“出去”创造了比以往更多的机会。西部地处边陲的省区，是沿边开放的前沿，可以借入世之机，做大文章。

江泽民指出，“西部大开发是一项宏大的工程，国家要加大对西部地区的投入，并通过政策引导，吸引更多的国内外资金、技术和人才。”

西部大开发工程启动之始，国务院先后出台《关于实施西部大开发若干政策措施的通知》、《中西部地区外商投资企业优势产业目录》（入世后及时修订）和修订后的《外商投资企业境内投资暂行规定》等文件、法规。对向西部地区投资的中外企业，给予优惠。其中包括：减征所得税（有的经省级政府批准还可以定期免征）投资于国道、省道、民航的，免征耕地占用税，投资鼓励类产业、优势产业的，在投资总额内进口自用先进设备，免征关税和进口环节增值税（国家规定不免的除外），实行优惠的边境贸易政策（出口退税，进出口商品配额等方面放宽限制），外商投资基础设施

和优势产业，放宽外资股比限制，扩大外商投资领域等等。西部地区设立的国家级经济技术开发区，实行“以工业项目为主，吸收外资为主，出口为主，致力于高新技术”的方针。

为了支持西部大开发的实施，国土资源部、建设部、铁道部、信息产业部、国家民委、国家税务总局、国家工商总局、国家环保总局、国家旅游局、国家林业局等 10 多个部委局均出台了一系列优惠政策。

西部大开发的重点，江泽民提出四个方面：基础建设（交通、通信、能源），生态环境建设，调整产业结构，优先发展科技教育。

根据这个思路，国家计委（现改为国家发展和改革委员会）于 2001 年 8 月公布《西部开发重点专项规划》，在未来 5 年中，集中力量建设一批关系西部开发全局的重点工程。力争基础和生态环境建设取得突破性进展，科教、特色农业、优势产业有较大发展。

这些重点工程包括：青藏铁路、西电东送、西气东输，五纵七横国道主干线西部路段，大江大河上游水利枢纽，塔里木河流域治理，黑河流域治理，天然林保护，退耕还林还草，环京津地区风沙源治理，天然草原恢复和建设，教育，特色高新技术产业化，特色农业基地，优势矿产资源基地，特色旅游基础设施，中心城市基础设施，“三横一纵”宽带传输网。

《规划》称依托亚欧大陆桥，长江黄金水道，西南出海通道等交通干线，发挥中心城市的聚集功能和辐射作用，以

线串点，以点带面，实施重点开发，形成两个经济带（西陇海——兰新经济带和长江上游经济带）和一个经济区（南贵昆经济区）带动周边地区，加快少数民族地区的发展。

2000 年是西部大开发的开启年。“十大工程”开工建设：宁西铁路、渝怀铁路、重庆轻轨、涩北—西宁—兰州输气管线、青海 30 万吨钾肥工程、四川紫坪铺水利枢纽工程，还有公路、机场、退耕还林还草和高校基础设施建设。总投资上千亿元，2001 年，又开启青藏铁路、西电东送、江河上游水利枢纽、特色农业、中心城市基础设施等 12 个重点工程，总投资 3 千亿。

西部大开发有许多标志性工程，“西电东送”工程为其中之一，国家投入巨额资金，开发云、桂、川、黔、蒙、陕等省区的电力资源，输送到广东、苏浙沪、京津唐地区。发挥西部地区丰富的水能资源和煤炭资源的优势，特别是水能优势（我国是世界上水能资源最丰富的国家，可开发的装机容量为 3.78 亿千瓦，大部集中于西南）。到目前为止，我国已开发的水电装机容量不足 20%，开发潜力极大。

按照中央的规划，“西电东送”将形成三大通道：一是将贵州的乌江、云南的澜沧江和云南、贵州、广西三省区交界处的南盘江、北盘江、红水河的水电资源以及黔、滇两省的坑口火电送往广东，这是南部通道。二是将三峡和金沙江（包括支流）的水电送往华东，形成中部通道。三是将黄河上游水电和山西、内蒙坑口火电送往京津唐地区，是为北部通道。

整个“西电东送”工程，预计投资 1000 亿元。

2005 年以前，以“西电东送”的南线通道为重点，新建成扩建的水电站、火电厂达十几个，总装机容量 1500 多万千瓦。到 2005 年底，云南、贵州输往广东的送电能力将达 700 万千瓦，加上三峡输送的 300 万千瓦（三峡水力枢纽工程全部装机容量为 1820 万千瓦），基本能满足广东“十五”期间的用电需要。到 2010 年，南线通道还可以再向广东送电 400 万千瓦。届时广东经济和社会发展的用电完全可以满足。

西部大开发战略实施已有三年。这是建国以来西部地区人气最旺，发展最快，社会最稳定的时期，呈现出勃勃生机。

经济增长速度和东部的差距明显缩小（近 3 年平均每年不到 1%），固定资产投资增长速度明显高于全国平均水平。三年来国家在西部地区安排了 36 个重点项目，重点是水电、铁路、公路、机场、水利枢纽、油气管道等基础设施，总投资 6000 多亿元。

新建和改造大型水库 30 多座，新增公路通车里程 5 万公里，建铁路新线 1600 多公里，复线 1300 多公里，电气化线路 1370 公里，新建改建机场 31 座，“西电东送”工程在建装机容量 2200 万千瓦。

环境保护工程全面启动。3 年来完成退耕还林 4400 多万亩，造林面积与此大体相等。封山育林近 8000 万亩。京津风沙源治理，完成造林、治草 1350 万亩，为了保持和恢复天然草原，开展了大规模的围栏封育，舍饲圈养等设施建设。

3 年来共安排西部科技开发项目 2100 多个，高技术产业

化示范项目 200 个，企业技术创新项目 400 多个。陕西杨凌现代化示范区，四川绵阳科技城等高新技术产业基地正在加紧建设，国家贫困地区义务教育工程已覆盖西部 1 亿多人口，占西部地区人口的 29%，也就是说该覆盖的都覆盖了。普通高校招生规模翻了一番还多，增幅大大高于东部。

经济结构调整也是西部大开发的关键环节。根据西部的自然条件，对农村牧业结构进行了大幅度调整。初步形成棉花、糖料、烟叶、水果、肉类、中药材等特色农业基地。加大了水电、天然气、煤炭、稀土、钾盐、磷矿、有色金属等优势资源的开发力度。所有制结构的调整也加快步伐，仅 2000—2001 两年，就破产和兼并国有企业 420 家，涉及资产 300 多亿元。非公有制经济发展迅速。西安市已宣布，两三年内，纯国企将不存在，混合所有制经济将唱主角。

到目前为止，东西部之间已落实经济合作和对口支援项目协议 9000 多个，引入西部的资金达 1000 多亿元。2000—2001 年，西部地区外商直接投资合同金额年均增长 20%，进出口贸易年均增长 15%，世界 500 强企业已有近 1/5 在西部投资或设立办事机构。

西部大开发给西部地区的发展带来了千载难逢的历史机遇。江泽民说：“西部大开发将使‘唐代’安史之乱以后一千二百年来逐渐衰落的西部地区，从生态环境到经济、文化和社会发展来一个天翻地覆的根本改变，来一个‘旧貌换新颜’，这将是中华民族发展史上一件惊天动地的伟业，也将是世界开发史上一个空前壮举！”

当今世界许多国家都有开发“被遗忘的角落”的行动，

历史上，由于政治、经济、军事等方面的需要，区域性的开发也不乏成例。“西进运动”是美国规模巨大、时间持续长的中西部大开发行动，对整个美国经济的发展起了举足轻重的作用。苏联（今俄罗斯）自上个世纪 30 年代远东地区的开发，规模也非常可观。中国历代的“戍边屯田”，是局部性的开发，蒋介石领导的国民政府在 20 世纪 30 年代特别是抗日战争前夜对大西南和大西北战略后方的建设，也是“西部开发”。新中国建立以后，也曾经有过两次西部开发之举，“一五”时期和 60 年代开始的“大三线”建设。

但这两次开发无论是规模和指导思想都不能和今天的西部大开发相比。第一个五年计划期间，开发（当时称为大规模的经济建设）不限于西部，而是全国性的，重点也不在西部。至于 1964 年开始的“大三线”建设，则主要出于战备的考虑，经济的动机还在其次。当时中共中央认为美苏两国对我进行军事威胁（美国扩大印支战争，苏联在中苏边境陈兵百万），夸大了大规模战争的危险，决定大规模建设“战略后方”。根据这一战略考虑，按地域划分，把中国分为一线（主要是沿海和东北至西北边境）二线（中部地区）和三线（西南西北），确定“战略后方”为三线，投入巨额资金，进行大规模开发和建设。

对于一、二线，确定“停、缩、搬、分、帮”的方针，即停建一切新开工项目；压缩正在建设的项目，将部分企事业单位全部搬到三线；一些企事业单位一分为二，分出部分迁往三线；从技术人员和设备等方面对三线企业实行对口帮助。

“大三线”建设还实行“山、散、洞”的原则，即进山、

分散、进洞，以免在敌方大规模的轰炸中损失惨重。例如，第二汽车制造厂就分散在六七条山沟里。

还有“备战，备荒，为人民”的口号。毛泽东解释说：“第一是备战，第二是备荒，第三是要为全体人民分散储备以为备战备荒之用着想。备战备荒为人民是最好的同时为国家的办法，还是‘百姓足君孰与不足’的老话”。

“大三线”建设开工了很多项目，客观上起到一定的调整经济结构和产业布局的作用，而且不少项目后来也发挥了作用，但浪费也是惊人的。有的项目上马不久就成为“下马工程”、“胡子工程”和“留守工程”。原因是立项缺乏全面的科学论证，太强调了战备的需要，对于运输条件，经济效益，保障能力等考虑不多。而且项目比较单纯，着重基础设施和工业，对于农牧业，科技教育和生态环境，几乎未进入开发的视野。至于制度创新，市场经济、现代企业制度，“引进来，走出去”，优化所有制结构等，更是连边都沾不上了。是完全封闭式的建设。连三线建设总指挥部这样重大的机构和负责官员，都不对外公开。

西部大开发被称为“世纪工程”，就是要花费整个 21 世纪至少一半的时间，因为它是一个巨大的系统工程，任务空前艰巨。美国的“西进运动”从 18 世纪末开始，直到 20 世纪 90 年代还仍然在“进”着。例如，美国联邦经济开发署 1966—1991 年的 25 年间，通过公共工程和设施建设计划，对困难地区的 8000 多个公共设施项目提供援助。

江泽民说，西部大开发需要“第三代、第四代、第五代以至更多代人的持续不懈的奋斗”，才能取得成功。

8

谁能解决中国的农民问题，谁就是历史人物 /20 世纪 80 年代后期以来，“三农”问题成了历年“两会”的热门话题 /有的人著文分析，现在压在农民身上的有“三座大山” /农村税费改革是新中国农村三个划时代改革之一 /农民买不起是当今中国社会最大难点

朱镕基说，谁能解决中国的农民问题，谁就是历史人物。这句话包含了两个含义：农业问题至关重要，农业问题难度太大，甚为棘手。江泽民则指出：“农业、农村和农民问题，始终是关系我们党和国家全局的根本性问题。”

中国的改革，是以农村为突破口的。一个家庭联产承包责任制（农民称之为“大包干”），扫荡了以行政命令为主要特征的农村计划经济体制，农民释放出空前的积极性，实现了粮食等主要农产品由长期短缺到总量平衡、丰年有余的历史性转折。农民缺吃少穿，连日常花钱都很难（从前农村流传着“鸡屁股是银行”）的苦日子，一去不返了。大批农民还能离开土地去打工、经商。这是一个了不起的大变化，短

缺经济告别了历史，对于我们这样一个近 13 亿人口的大国来说，意义非同小可。

和土地经营制度改革相伴而生的，还有乡镇企业的异军突起。这也是农民的伟大创造，时间不长，在农村就成了工业快于副业，副业快于农业。结果是乡镇工业在全国工业产值中的位置，已是三分天下有其一。出了不少农民企业家，有的在全国、甚至世界都有名气，如吴仁宝、鲁冠球等。农民的收入大幅度增加，甚至翻了一番、两番。

那时人们对农业很乐观，一靠大包干，二靠乡镇企业，照此发展下去，农村会不太困难地达到小康水平。

但是，人们没有欢喜几年，忧的信息就纷纷从农村传出，以致自 20 世纪 80 年代后期，成了每次“两会”（人大、政协）代表的热点话题。忧哪些呢？

一忧农民增产不增收。1989、1990 年农业连续大丰收，但农民的收入却在下降，例如 1990 年，粮食增长 6.7%（增幅很大），农业总产值增长 6.9%（也不小），但农民的收入只增长了 1.8%（很有限），如果把物价上涨加进去，这 1.8% 便所剩无几，其原因是粮食虽然多了，但由于农用物资价格上涨过猛，生产成本大幅度提高。许多农民看来种田已是最不合算的买卖。弃耕、撂荒的现象已经不少。安徽省六安市 2000 年非季节性抛荒 26 万多亩，占全市耕地的 4%。

二忧卖粮难。储粮的仓库不够用，1992 年中国粮食的库存量 1 亿吨（同一时间世界谷物的库存量也只有 3 亿吨，其中有 1/3 在中国），如果再加上农民手里的存粮，估计有 2 亿吨，占当年粮食产量的 1/2。粮食多应该不是坏事，“手中有粮，心中不慌”，中华民族是饿怕了的民族，历来强调

“食为天”。但是粮卖不出去，就变不了钱，消费生产都受影响。与卖粮难相伴的，还有打白条。向农民买了粮食等，拿不出钱，打个白条欠着，这在20世纪90年代初期曾风行各地，以至于不打白条的，就成了善举，媒体要表扬一番。

三忧粮食收购价格低。直到20世纪90年代初，粮食的官价和市场价始终不能协调，其间的差距，大体上由政府的财政和农民的腰包里各补一半。这除了城里人可以安心，其余各方（尤其是农民）的反映都极强烈。

四忧乱摊派乱收费，农民负担过重。各方都向农民伸手，“四只金钱豹，13顶大檐帽，都来吃一顶破草帽”。有的农民说：“最怕‘三点式’，打着‘人民事业人民办’的旗号要农民出钱办这办那，名义上是‘乡里出一点，村里出一点，农民出一点’，而农民这一点绝对是大头。摊派收费还成了顽症，中央怎么三令五申都制止不住。”

有的人著文分析，现在农民身上的负担不是两座山，是多座，其中最大的有三座：农村债务、义务教育和臃肿的机构、庞大的县乡干部队伍。

据《中国改革》杂志介绍，县乡村所欠债务高达6000亿元，每年仅支付利息即达800亿。每年支付700万教师工资800亿，还有校舍维修，学杂费，仪器设备等费用500亿。全国县乡两级干部1200万，村级“干部”3000万，仅工资就需要2000亿元。

以上三项最低支出需4000多亿，这些钱70%由农民负担，而合理的农民负担只有800亿元（其中包括农业税400亿），这就是中央三令五申减轻农民负担，反而越减越重的根本原因。几千万干部要吃饭，要开工资，不向农民伸手，

上哪要去？温家宝总理 2003 年 3 月 19 日会见中外记者时说，有一个县只有十二三万人口，吃财政饭的多达 5700 人，不到 23 个人就供养一个吃“皇粮”的，农民负担哪能不重！

还有干部的腐败，城乡差距拉大，农村经济结构，对农村的投入等问题。

农村已是怨声载道，田纪云在 1993 年春天的人大会议上用了“干柴烈火”来的形容乡下人的愤怒情绪。朱镕基在参加湖南人大代表讨论时说：“谁再坑农就砍谁的头！”以至于有的代表立起为他鼓掌！2000 年初上书朱镕基反映“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的湖北监利县棋盘乡党委书记李昌平比喻说：压在农民身上“三座大山”的增长速度，远远超过“愚公移山”的减负速度。

以江泽民为核心的第三代中央领导集体在 80 年代末接过掌权的接力棒时，面对的农村已不是 20 世纪 80 年代前期（产量收入都增长）也不是 20 世纪 80 年代后期（产量虽徘徊，但收入毕竟增长）的农村，而是问题成堆，必须处理，没办法绕过去的农村。现在人们口头上经常说的“三农”问题，江泽民在 1993 年就提出来了。

江泽民上任之初，在稳农兴农方面就频兴大动作，从 1990—1994 的 5 年中，召开全国性有关“三农”问题的会议就达 25 次，平均每年 5 次，这是任何国家、任何时期都不曾有过的。仅 1994 年，就有全国农业会议，全国粮食价格改革工作会议，国务院农业综合开发会议，全国扶贫工作会议，全国水利工作会议等 11 次。

与此同时，第三代中央领导集体，频频出现于田野、农舍或乡间小道，深入实际，了解情况，在此基础上，作出了