

□ 中国社会科学院西部发展研究中心 陈 耀

西部开发大战略 与新思路

中共中央党校出版社

西部开发大战略与新思路

中国社会科学院西部发展研究中心 陈耀

图书在版编目 (CIP) 数据

西部开发大战略与新思路/陈耀著. — 北京: 中共中央党校出版社, 2000.4

ISBN 7-5035-2115-5

I. 西… II. 陈… III. 西部大开发 (中国) — 研究
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 05979 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

中共中央党校印刷厂印刷 新华书店经销

2000 年 4 月第 1 版 2000 年 4 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9.625

字数: 250 千字 印数: 1—10000 册

定价: 15.00 元

序言 西部大开发刻不容缓

实施西部大开发战略，是中国政府面向新世纪作出的重大决策。

新中国成立至今，国家的区域发展政策经历了三次大的调整。

第一次是 50 年代初开始实行的“均衡布局”政策，时间持续了近 30 年。为改变旧中国遗留的生产力偏集于沿海一隅及国防安全的需要，这一时期国家把经济建设的重点放在内陆地区，其中“一五”和“三线建设”是两次大的“西进”运动。大规模的投资转移，奠定了内陆地区的工业化基础，在一定程度上扭转了中国经济布局的不平衡，但也产生投资效益不高问题。

第二次调整是改革开放后开始实施的沿海发展战略，大体经历了 20 年。为有效地利用沿海地区的原有基础和比较优势，这一时期国家投资的重点及一系列优惠政策向沿海倾斜。先是发展粤闽琼东南沿海，特别是珠江三角洲地区；90 年代初以上海浦东为龙头的长江三角洲地区被推到开发开放的前沿。沿海的崛起带来了中国经济 20 年近 10% 的高速增长，综合国力显著增强。作为“伴生物”，这一时期东西部之间的发展差距也在不断拉大。

“九五”时期提出了加快中西部发展的方针，从政策力度看，尚属“微调”，处于大调整前的过渡阶段。

在人类跨入 21 世纪的重要历史时期，中国的区域发展政策开始了第三次大调整。1999 年 6 月，江泽民总书记两次提出，加快中西部发展的条件已经具备，时机已经成熟；必须不失时机

地加快中西部地区的发展，特别是抓紧研究西部地区大开发。随后的政府文件更明确提出“国家实施西部大开发战略”。

为什么国家要实施西部大开发战略？这是我们首先要回答的问题。基本的动因不外是经济和政治两个方面。

从经济上看，主要是解决西部地区的相对落后及与东部的发展差距拉大的问题。有特别意义的是，这次开发西部的着眼点与以往有所不同。以往着重强调西部资源开发（尤其能矿资源）对增加总供给的意义，因而西部地区成为了全国的能源和原材料基地。目前的大开发则强调了西部市场的潜力及其对拉动国内需求的意义。大规模的基础设施建设和增加农民收入的举措，以通过扩大西部的投资需求和消费需求，以刺激国内经济增长。因而，大开发战略将会更多的体现出“富民兴区”的宗旨。

从政治上看，加快西部大开发不仅仅是出于民族团结和边疆社会的稳定的考虑，事实上它也是中国市场化制度变革进一步深化的要求。国际经验表明，市场的自发力量通常倾向于扩大而不是减少地区间的发展不平衡，弥补这种“市场缺陷”，必须要有政府这只“看得见的手”，政府的基本作用也体现于此。20年的改革开放已使中国的市场化程度不断加深，“公平”目标也到了走上前台的时候了。实施西部大开发战略，也可以说是社会主义市场经济条件下，国家进行“逆市场调节”的合乎逻辑的选择。

目前，中国经济总体上已告别了短缺时代，大部分工业生产能力出现过剩，多数商品的市场已呈饱和状态，特别是有了大量的粮食储备。东部沿海地区经过20年高速增长，已进入能够自我积累、自我发展的阶段；随着产业结构的升级，尤其是劳动力成本和土地成本的上升，一部分企业及民间资本正在寻找新的发展空间。广大西部地区经过几个五年计划“打基础”的准备，投资环境已有显著改善，消除绝对贫困也已为期不远。这些充分表明，实施西部大开发战略的条件和时机确实已经成熟。那些认

为，应先解决国际差距，再解决国内差距；西部大开发要再等50年的观点，也应该休矣。

特别要注意的是，现在实施西部大开发战略，与改革前的两次“西进”，与80年代的沿海发展战略，面临着根本不同的国内外经济和体制背景。要考虑到体制转型、过剩经济、经济全球化和知识经济等四个方面的影响。

（一）经济体制转型对西部大开发的影响

在传统计划体制下，由于人财物的高度集中，国家具有超常的资源动员能力和效率。在向社会主义市场经济转型后，资源配置的主体转向市场，市场调节显然不利于生产要素的“西进”。沿海地区发展战略的成功在于国家实行了“顺市场调节”，而西部大开发战略则是国家采取“逆市场调节”，虽然这是市场经济下国家应当发挥作用的方向，但作为仍是发展中国家的政府，这种“逆市场调节”的效力无疑会受到挑战。

（二）过剩经济形态对西部大开发的影响

目前，西部地区仍然处于工业化的初期阶段。据测算，西部10省区（包括重庆直辖市）人均GDP约合400多美元，工业化率低于全国平均水平5—6个百分点，工业产值占全国的份额仅为1/10左右，这与占全国57%的国土面积和23%的人口比例很不相称。那么，继续推进西部地区的工业化面临的最大矛盾，就是我国经济总体上已进入相对过剩时代。因而，如何确定西部工业化的道路、选准大开发的对象和重点，是需要着力研究解决的一大难题。

（三）经济全球化对西部大开发的影响

我国加入 WTO 以后，无论是发达的东部沿海，还是欠发达的西部地区，将同时面对国际资本的竞争。显然，相对弱小的西部经济可能要经受较大的考验。但同时，外国资本也会更加关注市场潜力巨大、劳力和土地成本低廉、自然资源富集的内陆地区。能否把扩大开放与有效的保护结合起来，将是西部大开发战略需要重视的问题。

（四）知识经济时代对西部大开发的影响

世界范围内知识经济时代的到来，特别是信息革命和生物工程革命，为西部地区提供了跳跃式发展的条件，但也不能忽视其减少对西部资源性产品和劳动力需求的负面效应。

在这种新的形势下，加快西部地区大开发必须在开发目标、开发主体、开发机制、开发重点和开发方式上，摒弃传统的做法，建立一套全新的开发思路。这包括：

第一，要由“原料基地目标”转向“富民兴区目标”

新中国成立 50 年来，国家对西部地区的开发建设一直没有停止过。但是，国家对西部的投入除了国防安全的考虑外，大部分时期主要着眼于当地的资源开发，把西部当作东部加工企业的原料、燃料产地，建立东西部垂直一体化的分工体系。西部开发的结果并未使其获得应有的快速增长，当地居民也没有得到太多实惠，反而与东部的差距越拉越大。

区域开发的根本目的是在满足全国发展需要的同时，促进当地经济社会繁荣和居民福利水平的提高。因此，目前实施西部大开发战略，要树立以人为本的新发展观，从主要服务东部的目标

转向“富民兴区”，通过自身努力、国家适当扶持和东部的援助，实现西部社会经济的振兴，使西部人民与东部一样尽快走上富裕之路。

第二，要由“国家推动型外源开发”转向“自成长型内源开发”

对西部地区以往两次“大开发”，都是在传统计划体制下完全以国家投资为主体来实施的，属于典型的“国家推动型外源开发”。这种通过国家在西部“嵌入”式的开发，加上当时微观不合理的建设布局，也造成了投资效益低下、与地方经济融合性差以及对国家高度依赖性问题。经历 20 年的改革开放，我国市场化程度越来越高，非国家预算投资的份额已占到全社会的 95% 以上。这样，决定区域发展的主要因素已不可能是国家投资，而在于地区投资环境对社会资金和人才的吸引力。那种把西部大开发寄希望于国家的大规模投资，显然已不切实际，必须转向“自成长型内源开发”，即改变“等、靠、要”的依赖思想，把大开发建立在主要依靠西部自身发愤图强、开拓进取的基础上。

国家在西部地区大开发中主要扮演两方面角色，一方面是利用国家掌握的有限财力，实施包括财政转移支付和基础设施投资在内的直接发展援助；另一方面是利用国家掌握的政策资源，诱导国内外的资金、技术、人才及企业“西进”。

第三，要由“资源依托型开发”转向“市场导向型开发”

长期以来，西部地区传统的发展思路就是“立足资源搞开发”，本地有什么资源就生产什么产品。这种传统思路目前已难以为继。很显然，在市场经济条件下决定地区产业选择和发展的主导因素是市场需求，而不是当地资源禀赋；而且资源性产业大都具有成本递增的特点，当资源开发到一定深度后，难以通过技术创新来提高效益水平；如果一个地区长期将资源性产业作为支

柱，那么资源的枯竭势必导致地区经济的衰退。目前西部的一些矿业城市（包括煤炭、石油、有色金属等）已面临“矿竭城衰”的危机，亟待进行产业转型。因此，西部大开发首先要考虑的不应是本地有多么丰富的资源，而是要对国内外市场状况开展广泛深入的预测分析，然后结合区情作出合理的决策。

第四，要由重点培育“地区比较优势”转向“地区竞争优势”

发展具有比较优势的“特色产业”是一种理想的选择，但在市场竞争环境下这种选择的余地会越来越小，“人无我有”的情形只能是少数和暂时的。在我国加入 WTO 后，一方面国际跨国资本的侵入必然对西部弱小的产业形成强大的冲击；另一方面我国东部地区也会进一步扩大从国际市场进口原材料，如铁矿、石油、其他矿产品和棉花等农产品资源。因而，要使西部地区融入市场经济和开放环境，必须着力培育西部产业和企业的竞争力，力争“人有我优”。在这方面，加快西部国有企业改革和战略性重组，加强西部的产业技术和人力资源的开发，是培育西部地区竞争优势的核心。

第五，要由“掠夺性开发”转向“可持续性开发”

长期以来，西部一些地区对资源的开发基本上实行的是“有水快流”、竭泽而渔的掠夺式开采，对资源和生存环境都造成了很大破坏。实施西部大开发战略必须以人口、资源和环境的可持续性发展为重要前提，既要考虑到当代人的发展需要，又不能以牺牲后代人的利益为代价。

首先要对重要资源实行保护性开发，原则上凡是能够从国际市场上低价进口的资源品，尽可能不在国内开采，石油资源应作为战略性储备，减少开采强度；要避免以往把“大开发”等同于“大开荒”的荒谬做法，将“生态环境整治，再造山川秀美”作为大开发战略的重要内容；加强对农村贫困人口的计划生育管

理，消除“越穷越生，越生越穷”的恶性繁衍。

需要注意的是，经济振兴是生态环境根本改善的基础。目前以粮食换林草、开展植树造林等生态建设是西部大开发的突破口，但仅此是不够的。在农村，退耕后的农民不会仅满足于吃国家补助粮，其生活的保障和改善还有赖于发展乡镇企业增加收入。从振兴整个西部经济来看，大开发的主线仍应是大力推进西部地区的工业化进程。

关于“西部”地域范围的界定，是目前各地区比较关心的问题。80年代中期以前，我国大的区域划分一直沿用的是“两分法”，即沿海与内地，或者说东部与西部。50年代时毛泽东同志在《论十大关系》中，把沿海与内地的关系作为社会主义经济建设要处理好的十大重要关系之一。直到“七五”计划时期，“两分法”才改为“三分法”。即根据地理位置和经济技术相结合的原则，把我国区域进一步细化为东部、中部、西部三大经济地带。90年代以后，习惯上把中部与西部合称为“中西部”（严格地讲，应在中西部中间加上顿号，即“中、西部”，因为有“中西部”，还应有“中东部”）。1995年江泽民同志在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》中，把东部地区和中西部地区的关系，作为要正确处理的十二大关系之一。

那么，现在提出的西部大开发战略中的“西部”，究竟是“两分法”中的“西部”（或称大西部），还是“三分法”中“西部”（或称小西部）？如果是后者，作为不是“东西”的“中部”地区就可能排除在大战略之外，这是中部地区所不愿看到的。事实上，尽管我国存在着东、中、西三大地带的梯度差异，但中部与西部地区无论在开发程度上，还是在结构和体制问题上，相似性要大于差异性。正因为如此，2000年3月5日，朱镕基总理在政府工作报告中对实施西部大开发战略作了这样的表述：“实施西部大开发，加快中西部地区发展战略，是党中央贯彻邓小平关

于我国现代化建设‘两个大局’战略思想，面向新世纪所作出的重大决策。”

本书研究的地域范围包括中西部 19 个省区市，有的时候甚至也把广西包括进来，这是因为广西虽然属于沿海地区，但它的人均 GDP 目前还排在全国 31 个省市区的第 27 位。不过，研究的重点（也是此次大开发的重点）主要放在西部的 10 个省区市，即西北地区的陕西、宁夏、甘肃、青海和新疆；西南地区的四川、贵州、云南、西藏和重庆。

全书论述的主要内容和问题包括：国家提出西部大开发战略的政策背景；新中国成立以来西部经济的发展历程；中西部与东部地区的发展差距究竟有多大；西部地区在全国经济社会发展中处于什么战略地位，大开发的深远意义何在；国外对欠发达地区发展援助有哪些经验与启示；我国经济体制转型、过剩经济形态、经济全球化和知识经济时代，对西部大开发带来哪些机遇和挑战；西部发展的优势和制约因素有哪些；新形势下西部大开发要有什么新思路，如何确定大开发的产业重点和空间布局战略；政府、市场、企业在西部大开发中各扮演什么角色；西部地区如何抓住机遇，增强自身的努力；东部沿海地区特别是民间资本如何参与西部大开发，可能的商机有哪些；国家政策支持的空间有多大，加快西部大开发需要什么实质性的政策；等等。

为方便读者查阅，本书附有西部省区经济社会发展的数据资料 and “十五”期间的发展构想，以及国家（包括政府各部委）有关实施西部大开发战略已出台的政策措施。

作者长期从事中国区域问题特别是西部经济问题的研究，不仅积累了大量的资料，也形成了许多观点和看法，其中有些观点已在报刊公开发表，并反映在本书中，但书中多数内容是近一时期未发表的研究成果。同时，考虑到广大读者，尤其是广大领导干部的需要，在本书中也引用介绍了近几年来我国经济学界关于

西部开发和区域经济研究的一些成果。根据出版社的要求，简化和删除了大量的引文和注释。

在此，作者要感谢中国社会科学院工业经济研究所、西部发展研究中心、中国区域经济学会以及中共中央党校出版社的关心和支持。尤其需要一提的是，我国著名区域经济学家陈栋生教授，关于中国区域经济特别是西部发展问题的精辟独到的见解，使作者受益匪浅。由于时间仓促，书中不足之处，敬希读者指正。

愿将本书献给致力于西部经济崛起的人们！

作 者

2000年3月24日于北京

目 录

序言 西部大开发刻不容缓	(1)
--------------	-------

第一篇 西部大开发战略出台背景	(1)
-----------------	-------

一、西部开发的“强援助”时期	(1)
----------------	-------

二、改革开放以后的政策调整	(4)
---------------	-------

三、由弱渐强的转折期	(6)
------------	-------

四、新的世纪新的战略	(10)
------------	--------

第二篇 西部大开发战略的内涵及宏观意义	(24)
---------------------	--------

一、我国经济持续增长的资源保障	(24)
-----------------	--------

二、经济增长与需求拉动	(33)
-------------	--------

三、可持续发展与区域平衡	(42)
--------------	--------

四、西部开发是社会长期稳定的需要	(45)
------------------	--------

五、经济学家的交锋：先解决国内差别还是国际差别	(48)
-------------------------	--------

第三篇 对东西部发展差距的综合分析	(54)
-------------------	--------

一、从经济学角度看东西部差距	(54)
----------------	--------

二、东西部差距的动态变化	(61)
--------------	--------

三、差距成因的综合解释	(68)
-------------	--------

四、区域不平衡性及政策取向	(82)
---------------	--------

第四篇 西部大开发的优势与制约因素 ·····	(89)
一、西部经济基础具备了大开发前提·····	(89)
二、对西部地区总体优势的评估·····	(101)
三、西部各省(市、区)的优势及特点·····	(118)
四、西部大开发的制约因素·····	(132)
第五篇 大开发的基本思路与预期目标 ·····	(139)
一、西部大开发面临的新形势·····	(139)
二、构建西部大开发的全新思路·····	(141)
三、中西部发展的政策目标·····	(144)
四、未来宏观调控步骤·····	(150)
第六篇 可选择方案之一：分层分类的调控模式 ·····	(156)
一、现行调控政策面临的难题·····	(156)
二、不同的经济发展层次与调控方式选择·····	(159)
三、不同类型区与不同类别的调控政策·····	(165)
第七篇 可选择方案之二：拓宽国家西部政策空间 ·····	(179)
一、政策空间约束及其分析·····	(179)
二、继续实施工业化援助政策·····	(183)
三、不可忽视可区域化的财税工具·····	(187)
四、在西部开发中如何利用投融资工具·····	(197)
五、来自东南沿海地区的启示：制度创新·····	(203)
第八篇 中央、东部地区与企业家的角色 ·····	(210)
一、中央政府是主角还是配角·····	(210)
二、东部发达地区怎样实现邓小平同志的设想·····	(212)
三、企业家在西部大开发中的商机·····	(214)

第九篇 国外区域经济发展理论与实践经验·····	(219)
一、西方经济学家对区域经济发展的研究·····	(219)
二、开发欠发达地区的策略选择·····	(225)
三、西欧国家的区域发展援助·····	(232)
四、北美国家的区域发展援助·····	(240)
五、日本国的区域政策实践·····	(247)
六、国际经验的启示与借鉴·····	(253)

附录:

一、中央及各部委关于西部大开发若干重要决定·····	(264)
1. 国务院关于成立国务院西部地区开发领导 小组的决定·····	(264)
2. 国务院西部开发领导小组办公室工作要点·····	(266)
3. 国家将把总投资的70%投向中西部地区·····	(266)
4. 国家投资西部的三大重点领域·····	(267)
5. 西部公路交通建设规模·····	(267)
6. 西部铁路交通建设规划·····	(267)
7. 西部机场建设·····	(268)
8. 西部林业和生态建设·····	(268)
9. 西气东输工程·····	(269)
10. 信贷倾斜政策·····	(270)
11. 吸引外商投资政策·····	(272)
12. 西部人才资源开发计划·····	(272)
13. 西部经济结构调整政策·····	(273)
二、西部10省区(市)的基本开发思路·····	(274)
(一) 西北地区·····	(274)

1. 陕西省发展设想	(274)
2. 新疆自治区发展设想	(276)
3. 宁夏自治区发展设想	(278)
4. 甘肃省发展设想	(280)
5. 青海省发展设想	(282)
(二) 西南地区	(284)
1. 重庆市发展设想	(284)
2. 四川省发展设想	(286)
3. 云南省发展设想	(287)
4. 贵州省发展设想	(289)
5. 西藏自治区发展设想	(289)
三、西部省区经济最新统计数据及图表	(290)
表 1 西部、中部、东部经济增长现状 (1999)	
.....	(290)
图 1 西部省区与全国人均 GDP 对比 (1999)	(291)

第一篇 西部大开发战略 出台背景

国家对中西部地区的开发（或称发展援助）由来已久。自中华人民共和国成立至今 50 年里，根据实施政策的强弱程度，大致可以划分为三个时期。第一个时期为改革前的 30 年，这是国家援助力度最强的时期，突出的表现是“一五”计划重点工程的“西进”和大规模的“三线建设”；70 年代末到 90 年代末为第二个时期，由于国家建设重点的东移，这一时期对中西部援助的力度相对减弱，但从 90 年代中期开始，伴随着地区差距的扩大，国家对中西部的政策支持逐渐走强；从 1999 年正式提出“国家实施西部大开发战略”，国家的区域发展政策进入一个新的历史时期。

一、西部开发的“强援助”时期

（一）背景

新中国成立到改革前近 30 年，国家重点对中西部地区进行了大规模的投资和建设，因而我们称为“强援助”时期。这一时期，中国逐步建立了集中计划经济体制，整个社会生产和物资供应均由国家计划安排，政府投资是经济资源配置的最主要手段，几乎不存在市场调节。国家大规模投资于内陆地区的目的在各个计划时期虽有区别，但主要是两个：一是经济和社会目的，即试