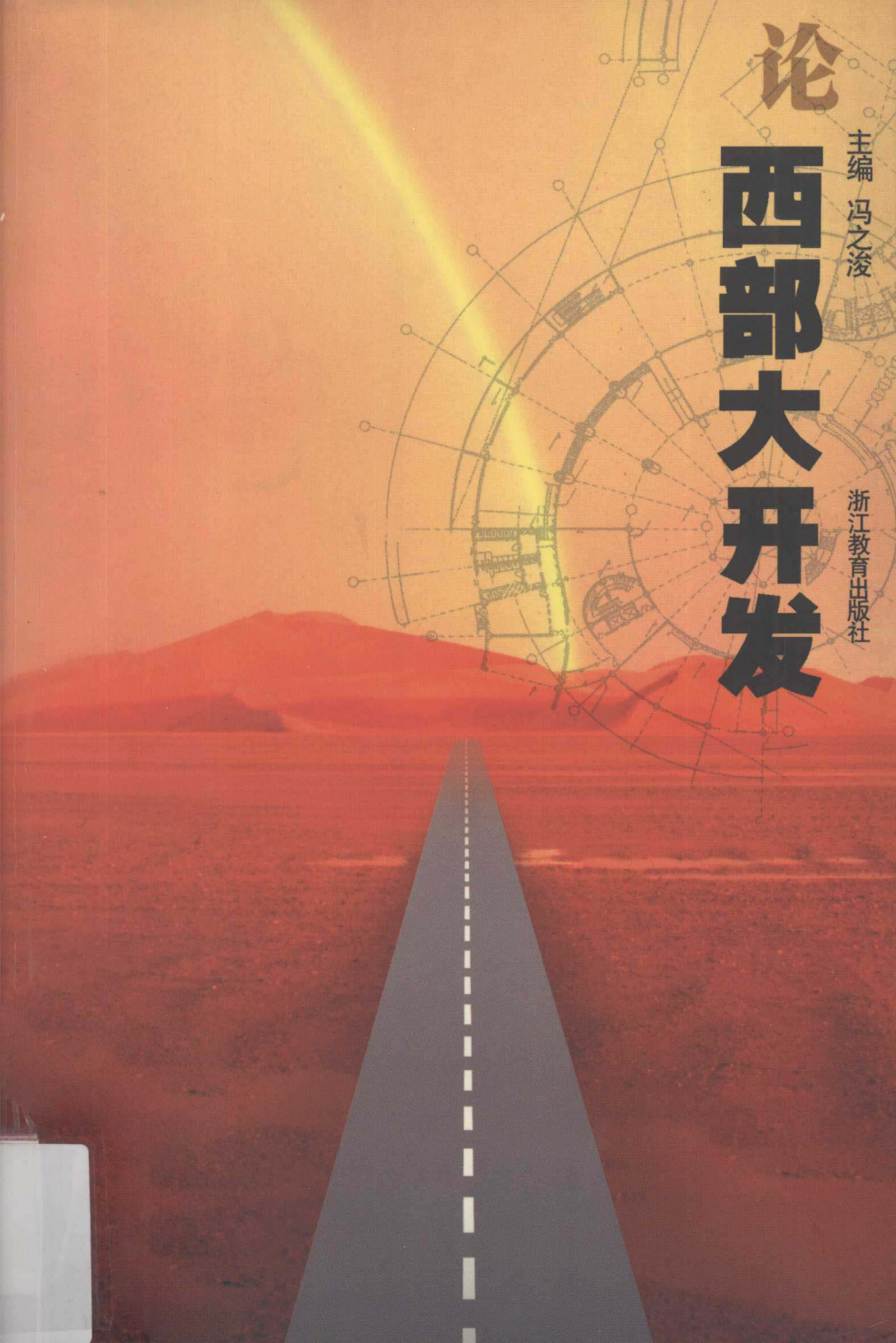


论西部大开发

主编 冯之浚

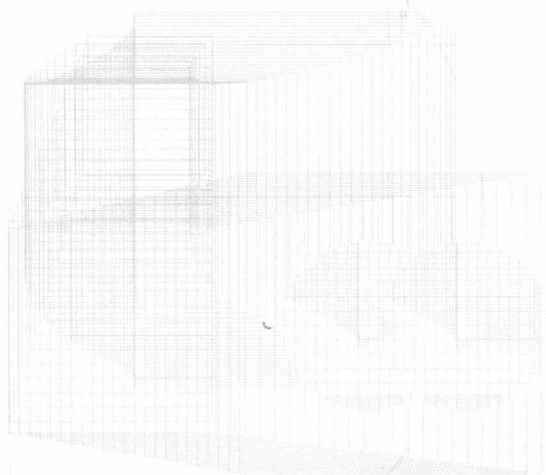
浙江教育出版社



论西部大开发

LUN XIBU DAKAIFA

浙江教育出版社



学术指导 何炼成

主 编 冯之浚

副主编 孙海鹰 韦 芾 杨岳喜

图书在版编目(CIP)数据

论西部大开发/冯之浚. —杭州:浙江教育出版社,2000.6
ISBN 7-5338-3780-0

I. 论... II. 冯... 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 28126 号

论西部大开发

学术指导 何炼成

主 编 冯之浚

副 主 编 孙海鹰 韦 苇 杨岳喜

责任编辑 邱连根

装帧设计 池长尧 唐 筠

责任出版 程居洪

责任校对 池 清

出版发行 浙江教育出版社

印 刷 杭州富春印务有限公司

开 本 1/32 850×1168

印 张 14.375

字 数 290 000

版 次 2000 年 6 月第 1 版

印 次 2000 年 9 月第 2 次

书 号 ISBN 7-5338-3780-0/G·3764

定 价 20.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

1	序
40	第一章 中国西部地区的历史与现状
41	第一节 西部地区的基本情况
73	第二节 西部发展的历史回顾
100	第三节 东西部经济差距成因的对比分析
116	第二章 西部大开发的客观必要性、可能性与历史必然性
116	第一节 邓小平“两个大局”思想与西部大开发
130	第二节 西部大开发在中国现代化伟业中的地位 and 作用
146	第三节 借鉴国际经验实施西部大开发战略
191	第三章 西部大开发的基本思路
191	第一节 西部大开发要有新思路
198	第二节 “富民兴区”是西部大开发的根本目标
216	第三节 围绕“两个根本转变”在开发机制和开发模式上进行突破

目 录

240	第四章 西部大开发的战略构架
241	第一节 扩大开放战略
259	第二节 “可持续发展”战略
290	第三节 科技、教育与人才战略
330	第四节 所有制结构调整战略
353	第五节 基础设施拉动战略
372	第六节 城市化发展战略
387	第七节 西部生产力的区域布局战略
397	第八节 西部产业结构调整 and 产业升级战略
415	第五章 西部大开发的政策支持
415	第一节 西部大开发中的政府职能
427	第二节 西部大开发中政府的政策支持
434	第三节 中央对西部的政策选择
443	第四节 西部地区需要出台的优惠政策
450	参考文献
455	后 记

序

西部大开发战略实施纲要

冯之浚

我国地域辽阔,人口众多,生产力不发达,要想在同一个时期实现多地区同步发展、同等富裕是不现实的,必然是有的先发展,先富裕;有的后发展,后富裕。因此,20世纪80年代,当改革开放和现代化建设在全国范围内顺利展开,并取得成效的时候,邓小平同志就全国的经济协调发展问题,提出了“两个大局”的战略构想。一个大局,就是东部沿海地区加快对外开放,先较快地发展起来,中西部地区要顾全这个大局。另一个大局,就是经济发展到一定时期,在20世纪末全国达到小康水平时,就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展,东部沿海地区也要服从这个大局。他的这个战略构想的中心是,根据生产力发展水平以及各方面的条件,使东部地区先加快发展,然后带动和支持中西部地区的发展,以最终达到全国各地区共同繁荣共同富裕的目的。

江泽民同志不久前指出,加快中西部地区发展步伐的条件已经具备,时机已经成熟,在继续加快东部沿海地区发展的同时,必须不失时机地加快中西部地区的发展,从现在起,这要作为党和国家一项重大的战略任务,摆到更加突出的位置。实施西部大开发,对于推进全国的改革和建设,对于保持党和国家的长治久安,都是一个全局性的发展战略,不仅具有重大的经济意义,而且具有重大的政治意义和社会意义。西部大开发是中华

民族发展史上的伟大壮举,是西部走向繁荣富强的重大战略、大思路,是面向新世纪作出的重大决策。

西部大开发的客观必要性

实施西部大开发战略,是进行经济结构战略性调整,促进地区经济协调发展的重大部署;是扩大国内需求,促进国民经济持续快速健康发展的重大举措;是增进民族团结,保持社会稳定和巩固边防的根本保证;是逐步缩小地区差距,最终实现共同富裕的必然要求。实施这个战略决策,不仅对于振兴中西部地区经济,而且对于促进全国经济更大发展,实现我国现代化长远发展的宏伟目标,都将起到极大的推动作用。

1. 加快西部发展是贯彻邓小平“两个大局”通盘构想,实现我国现代化建设“三步走”战略目标所作出的重大决策。

改革开放之际,邓小平同志就对实现富民强国目标,从我国社会主义初级阶段的基本国情出发,作出了分三步走的战略部署。即到 20 世纪 80 年代末,人均 GDP(国内生产总值)比 1980 年翻一番,达到 400 美元,解决温饱问题。到 20 世纪末,人均 GDP 比 1990 年翻一番,达到 800~1000 美元,全国人民生活水平达到小康。到 21 世纪中期,人均 GDP 达到 4000 美元,赶上世界中等发达国家水平,基本实现现代化。为了更快地实现三步走战略,邓小平同志又提出了“两个大局”的通盘构想。在改革开放的前 20 年,西部服从东部优先发展的大局,以自己的资源、人力、资金支援了东部发展。东部沿海地区正是充分利用自身较好的经济基础和区位优势,在西部以及全国各地的支持下,现代化建设走在了全国的前列,经济、社会有了突飞猛进的发展,同时也为全国提前实现小康作出了贡献。国际上以“恩格尔系数”来判定人民生活水平的高低,这个系数在 75% 以上是贫

困,74%~50%是温饱,49%~40%是小康,39%~20%为一般发达,低于20%是发达。进入2000年后,我国城镇人口的恩格尔系数将低于50%,因此从我国经济格局的均衡状况分析,已经如邓小平同志所期望的那样,具备了大规模开发西部的条件。

我国西部地区,面积占全国的56.88%,人口占全国的22.84%,但GDP仅相当于全国平均水平的60%,而且国内尚未实现温饱的贫困人口大部分也分布于这一地区。因而,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;不改变西部欠发达状况,就会拖全国实现现代化的后腿。同时,经过20多年的改革与发展,我国社会生产力已上了一个新台阶,东部地区已有相当一部分资金、技术和人才需要寻找新的发展空间。西部地区也积累了一定的物质技术基础。因此,在继续加快东部地区经济发展的同时,不失时机地实施西部大开发战略,是我国最终实现现代化的重大战略部署。

2. 加快西部发展,是提高我国综合国力,应对日益激烈的国际竞争的战略要求。

和平与发展依然是当前的时代主题,然而并非天下太平,国际形势正在发生新的深刻变化,不确定因素在增加,霸权主义重新抬头,强权政治有新的发展。与此同时,现代科技进步日新月异,国际经济竞争日趋激烈。这些深刻变化使我们更加清醒地认识到,综合国力的增强,越来越成为决定一个国家前途与命运的主导因素,只有不断增强我国的经济实力、国防实力和民族凝聚力,中国才能在这个世界上立于不败之地。在这场面向21世纪日趋激烈的国际竞争中,中国西部地区的发展对于中国在这样的竞争中能否保持优胜地位,具有举足轻重的意义。西部地区拥有的丰富的资源、已经建立的工业基础和先进的国防工业基地,是东部发达地区的强大后方,随着它的进一步加快发展,将是增

强综合国力的有效保障,是我国沉着应对复杂多变的国际形势回旋进退的腹地。

3. 加快西部发展,是缩小差距,维护社会稳定,加强民族团结的根本保证。

西部是我国少数民族聚居地区,许多边境地区少数民族跨界居住,多年来,国内外敌对势力一直企图利用西部民族和宗教问题兴风作浪。同时,当前在城乡之间,高收入与低收入之间,东部与西部之间,人们在受教育程度、生活水平等方面存在一定差距,有些差距还在逐步扩大。因此,只有加快西部发展,促进边疆民族地区的经济社会和谐发展,不断提高各族人民生活水平,才能挫败敌对势力的阴谋,确保民族团结和边疆巩固,为全国的现代化建设,提供一个稳定的政治和社会环境。所以,加快西部发展,是缩小差距、维护稳定、共同进步、共同富裕、“强本固边”的迫切需求。

4. 加快发展西部,是改善全国生态环境,实现可持续发展基本国策的必然选择。

西部地区是黄河和长江的发源地,这两条母亲河养育了亿万中华儿女,它们的中下游正是我国人口稠密、经济发达的东部地区。但长期以来,尤其是近半个世纪以来,黄河、长江上游地区生态日趋恶化:森林大面积毁坏,水土严重流失,水资源开发使用不当而导致沙漠化继续发展;黄河连年断流,而长江中下游又连续出现特大洪水险情……两河上游生态的不断恶化,不仅导致西部地区自身经济衰退,生存条件更加艰难,东西部差距加大,而且对整个流域的生态和社会经济发展造成严重影响。因此,加强两河上游即西部地区的生态环境的保护和建设,实施西部“山川秀美”工程,不仅是改善西部地区发展和生存条件的迫切需要,而且对于两河中下游乃至全国经济和社会发展关系重

大,是实施可持续发展基本国策的基本前提。

5. 加快西部发展,是扩大国内需求,保持国民经济持续快速健康发展的重大举措。

20 世纪 90 年代后,我国经济进入长期持续稳定发展时期,但自 1996 年以来,作为拉动国民经济增长的重要因素的出口导向,由于国际金融风波影响受到制约,因而启动国内需求便更成为拉动和刺激国民经济增长的重要手段。近年来,改革进入攻坚阶段,国内需求却呈现不足态势,已经成为我国经济持续增长的主要制约因素。开发西部,首先投资基础设施建设,既可以为西部自身创造经济起飞的前提条件,又可以为扩大国内投资和消费需求创造巨大市场。开发西部就是开发市场,培育市场,拓展市场,也有利于扩大内需和促进国际交流。开发西部还可以提供大量就业机会,为东部产业结构的调整、升级、换代提供资金、技术与人力资本的广阔空间。

6. 国际经验表明,我国适时开发西部是实现中国经济整体腾飞和民族复兴的必由之路。

从国际上看,通过开发落后地区以促进整体经济发展,有许多成功的经验。例如:在美国的发展史上,东、西部之间曾存在着很大差距。从 19 世纪末开始,美国实施“西进运动”,大力开发西部地区,唤醒了那里沉睡的资源和土地,同时又带动了美国整体经济的更大发展。江泽民同志曾指出,如果没有美国当年的西部大开发,便没有美国的今天,或者说没有今天的美国。日本对北部地区、巴西对亚马孙河地区、苏联对西伯利亚地区的大开发等,都取得了明显拉动全国整体经济发展的成效。回顾中华五千年文明史,西部地区曾占有重要的历史地位,它的落后只是近几百年的事。展望未来,西部地区的复兴大有希望。西部地区的重创辉煌,也必将对中华民族的全面腾飞作出巨大贡献。

西部大开发的基本思路

在世纪之交、千年之会的重要时刻,中国共产党第三代领导集体作出实施西部大开发的部署,这是总揽全局、高瞻远瞩的伟大决策,是造福中华民族子孙万代的战略部署,是我们的历史使命和时代责任。中央作出这一战略部署,可以说是适逢其时,因为主客观条件均已具备,在理论和实践上均已提供了实现的充分条件。

1. 西部大开发要借鉴改革开放 20 年的有关经验。

中国改革开放 20 年,已积累了不少成功的经验,这些经验是:

(1) 建设中国特色社会主义的理论已在实践中证明其正确性。这就是:不断解放和发展生产力,坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度;使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用;坚持和完善以按劳分配为主体的多种分配方式,允许一部分地区、一部分人先富起来,带动和帮助后富,逐步走向共同富裕。

(2) 正是在这一理论指导下,改革开放 20 多年来社会主义市场经济体制得到逐步完善,并提供了发展的基本经验。那就是:发展是硬道理,以“三个有利于”为标准,大力促进社会生产力的发展,在改革中解决经济和社会发展中的突出问题,在渐进中求突破,在突破中求发展,在政治和社会稳定中推进改革和发展。

(3) 我国东部地区率先发展的实践提供了发展经济的丰富经验。那就是:充分利用区位优势,集中人力、资金、智力使一部分地区先发展起来;坚持对外开放;坚持富民为本。

(4) 我国地区差距虽仍存在,且有扩大的趋势,但已今非昔

比。改革开放以来,各地的发展速度并非一致,发展水平的绝对差距有所扩大:从1981~1997年,东部地区城镇居民人均收入增长12倍,中部地区10.6倍,西部地区10.3倍。全国各地都享受了经济繁荣带来的益处,西部地区虽然滞后,但已有相当的基础和进一步发展的能力。

(5) 新中国成立后开发西部的经验十分宝贵,且有西部人民可贵的创造精神。50年代进藏进疆,“一五”计划的重点项目,60~70年代的“三线”建设和内迁布局以及“八七”扶贫攻坚计划等都是新中国成立后对西部较大规模的开发。在这些建设中,西部人民积累了丰富的经验和表现出了吃苦耐劳、艰苦奋斗的创业精神。

2. 西部大开发的基本思路。

江泽民同志指出:“在发展社会主义市场经济条件下,加快开发西部地区,要有新思路。”我们认为,结合我国社会主义市场经济体制已基本建立的条件,以及西部地区的具体情况,基本思路可以归结为三个要点。

(1) 适应社会主义市场经济体制的时代要求,建立以市场作为调节经济运行和配置资源的基础性手段,同时改善和加强政府宏观调控的新的区域开发机制。

改革20年来,我国社会主义市场经济体制已基本确立,市场在资源配置中的基础性作用不断扩大,而政府运用行政手段动员和组织经济活动,配置资源的领域逐步缩小,能力相对减弱,因此,市场机制必须成为西部大开发调节运行机制的主体。竞争性投资项目,要从政府行为转变为企业行为,一些公共、公益部门,如通信、卫生、环保等,也需要转变观念,引入市场机制,走产业化或部分产业化的道路。运用市场机制和经济规律,调动不同所有制的企业作为市场主体和西部开发主体的积极性,

动员各种社会力量筹措资金,积极参与西部大开发。然而另一方面,西部大开发又不同于东部当年的大开发。当时开发的是先进地区,顺应市场趋势,运用市场机制,政府一放就灵。而今天的西部大开发,首先是基础设施的建设,若仅靠市场利益驱动,就无法启动。因此,西部开发的启动和运行,要实行市场机制与国家宏观调控相结合的原则,在发挥市场机制的基础性作用,调动企业微观主体积极性的同时,也要改善和加强政府宏观调控,分清两者调控的不同范围,有效地发挥两者各自不同的作用。政府主要靠财政支出和转移支付手段,解决公共服务和基础设施问题,通过制定规划和政策,调节东西部投资回报差距,引导社会资金流向西部;改善西部投资环境,提高西部对内对外的竞争能力。

(2) 适应国内外市场的新变化,西部大开发要变资源导向型思路为市场导向型思路。

世纪之交,经济全球化的趋势更加明显,我国全方位对外开放的总体格局已基本形成,加入 WTO 迫在眉睫,整个国民经济体系必将越来越紧密地与国际接轨。中国加入 WTO,其意义与中国 20 多年前提出实施改革开放的意义是相等的,这是中国全面融入经济全球化潮流的关键一举。加入 WTO 获得的最大利益,是中国经济、社会发展和改革由此有了新的强大推动力。中国以往的改革或是自上而下,或是自下而上,现在则有了一种自外而内的改革动力,这种动力较之前两种动力更为持久、强大,更能对中国的政治、经济、文化带来巨大的变化和发展。因此可称之为中国经济的“第二次改革开放”。在这种形势下,西部地区的开发既面临重大机遇,又面临严峻挑战,甚或挑战大于机遇。因为国内外市场的供求关系,均呈买方市场,初级产品和一般加工品供过于求,且价格呈相对下降的趋势,这样的国内外

市场形势对于西部这样以资源为主要要素优势,以农牧业初级产品和一般加工品为传统主导产业的欠发达地区是很不利的。因此,西部大开发要调整的思路之一,就是变资源导向型为市场导向型,眼睛盯住内外两个市场,以开放促开发,把国际竞争和东部先进地区竞争的压力变为动力,不能是西部有什么就开发什么,而是市场需要什么就开发什么,并且提高技术含量,进行深加工,增加附加值,尽快拿出自己的特色产品来开辟市场。充分利用周边或沿桥(亚欧大陆桥)优势,东出西进抢占国际市场的滩头阵地。借助引进国外和东部的技术、资金、人才、经验等内外两种资源,缩短与东部差距,追赶世界潮流。对西部资源亦应有正确估价,西部的矿产和能源虽然富集,但绝大多数是一次性不可再生资源,是大自然赋予我们的无可替代的财富,弥足珍贵。当市场需求不旺,且使其增值的能力尚差时,不妨留给子孙后代去开发利用。

(3) 西部大开发,必须以“富民强区”为根本目的,全面提高西部各族人民的生活质量与文化素质。

防止两极分化,走共同富裕的道路是社会主义制度的本质特点。东西部人民生活水平与生活质量的差距,是东西部最关键、最根本、最深刻的差距。开发西部,首先必须解决西部的贫困问题,富民强区,尤以富民为本。首先打好几千万人口的脱贫攻坚战,做好物质扶贫和智力扶贫工作,在脱贫的基础上,帮助西部各族人民广开生产门路,调整产业结构,扩大就业岗位,增加收入,逐步提高其生活水平,缩小与东部的生活差距。

西部大开发若干重大问题的思考

今天实施的面向 21 世纪西部大开发战略,与近现代史上数次对于西北、西南的开发的重大区别在于:有中国特色的社会主

义市场经济体制已基本确立;全球经济发展呈现世界范围内的经济结构调整,科技进步突飞猛进,跨国公司影响力日益增大等特点。因此,这次开发西部不能沿用过去传统增长方式和旧体制下的老办法,必须要有新思路、新办法、新机制。面向新世纪的西部大开发必须适应建立社会主义市场经济体制的要求和新的对外开放环境,充分考虑国际、国内市场需求的新变化,运用市场机制,按经济规律办事,变资源导向型开发为市场导向型开发,以富民为根本目标。与此相适应,我们认为,在实施西部大开发战略中,对以下十个方面的问题应给予高度重视。

1. 要保持一定的经济增长速度。

我国是一个有 12 亿多人口的大国,经济相对落后,正处在并将长期处在社会主义初级阶段,因此,发展经济、提高社会生产力是中国一项长期而艰苦的任务。改革开放以来,遵循邓小平同志发展是硬道理的思想,充分调动中央、地方和群众的积极性,我国的经济实现了高速增长。从 1978~1998 年,人均 GDP 年均增长 9.7%。这一速度比发达国家高出 7 个百分点,比发展中国家高出 6.5 个百分点,中国成为世界同期经济增长速度最快的国家之一。人均 GDP 在 1978~1987 年间翻了一番,1987~1996 年间又翻了一番;GDP 平均增长 9.7%,实际增长 5.4 倍,经济总量已达九万亿元人民币,1998 年每 12 天的 GDP 相当于 1952 年全年的 GDP,发达国家用了几代人的时间才实现了这样的增长。

经济发展的最终结果是人民生活水平的显著提高,自 1978 年至今,我国人均收入增加 4 倍多,这在世界上也是罕见的。人民生活水平的提高,使我国具有巨大的市场潜力,广阔的发展空间,被国外称为“全球最后的大市场。”同时,国内商品市场已从卖方市场过渡到买方市场,市场机制已成为资源配置的基础。

所有这些举世瞩目的成就,都为我国经济的进一步发展奠定了坚实的基础。可见,经济发展、社会进步一定要有较快的增长速度。在西部开发中,适量保持较快的发展速度是至关重要的。

一般来说,影响经济增长速度的主要因素有如下几个方面:一是综合国力是否加强,供给能力是否提高,投资是否形成生产能力;二是经济增长是以投资拉动为主,还是需求推动为主;三是外商投资的状况如何(现在世界范围内投资乏力,大量资金寻找出路,很多人看好中国这个大市场);四是政府加速发展经济的热情与措施(这点在一定程度上对经济发展速度至关重要);五是所有制改革的因素,这关系到如何向改革要潜力,要资金的问题;六是第三产业的增长速度,这关系到结构调整的效率对经济增长的影响;七是居民实际收入的增长情况,这是扩大内需刺激经济增长的重要因素;八是“瓶颈”制约程度是否缓解,这个问题不解决,会直接影响增长速度,尤其是农业、交通、能源、原材料等行业。农业是治国安邦之本,我们永远不应忘了农业,亏了农民,“瓶颈”直接影响到速度,影响到国民经济的健康运行。在研究西部大开发战略,制定发展规划时,对经济增长的诸因素应予以充分考虑。

只有保持一定的发展速度,才能形成必要的经济总量,也才具备竞争和持续发展的实力。目前我国各省、市、自治区所具备的经济实力与增长速度的比较可以充分说明这一点。从 31 个省市自治区的经济总量排序上看,大致可分为六个集团,其中广东、江苏、山东的 GDP 总值在 7000~8000 亿之间,是全国最高的;第二集团的 GDP 总值一般在 4000~5000 亿之间,有浙江、河南、河北;以下依次为 3000~4000 亿的辽宁、上海、四川、福建、湖北、湖南;2000 多亿的有安徽、黑龙江、北京、广西;1000~1900 亿的第五集团包括了江西、云南、吉林、山西、重庆、陕西、

天津、内蒙、新疆；几百亿元的第六集团是甘肃、贵州、海南、宁夏、青海、西藏。这六个集团中总量在 4500 亿元以上的省份，多年的增长速度都保持在 9%~10% 之间，这样的速度使它们积累了雄厚的“家底”，具有很强的实力。经济发展中也只有把总量做大，才会有实力，而这靠的就是发展速度。当然，这种速度必须是讲究效益的速度，而非低效重复建设所带来的“速度”。

在今后 10 年或更长时期内，我国经济发展必须在结构合理、讲究效益的前提下，保持一定的增长速度。因为：每年人口增加，需要有 2~3.5 个百分点来支撑；要赶超国外，缩小与它们的差距，需要 2~2.5 个百分点；就业问题，没有 3 个百分点是不好办的……所以，我国每年要保证 8 个百分点，起码 7 个百分点的增长速度，日子才过得去，过得好，过得稳定。而且由于种种因素，西部经济的发展速度还应再快 2~3 个百分点。

西部地区实现较快的增长速度具有较大空间：一是二元结构的城乡状况有待改善，区域之间存在着不平衡；二是我国较高的积累率，能给增长速度以有力支撑；三是我国正向工业化中级阶段迈进；四是第三产业有较大发展空间；五是国有大中型企业经过深化改革后，将有较大提高，而民营企业在适当的环境中更会有很大发展。发展这个硬道理，硬就硬在它不但体现社会主义的本质要求，也是现实的需要。说服那些不相信社会主义制度优越性的人，从根本上说要靠发展；解决东西部间的地区差距，解决就业、人口、民族、教育、贫困、社会治安等诸多问题，也都要靠发展。因此必须保持国民经济在一个快速轨道上健康持续运行。当然，健康快速，不宜从速度的绝对数字上去判断。只要是有效益的速度，有市场的速度，有后劲的速度，结构合理、良性循环的速度，就是合理的速度。

2. 西部大开发与生态平衡。