

771

2000
571

西部抉择

——西部大开发的回溯与前望

周民良 著

煤炭工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部抉择：西部大开发的回溯与前望/周民良著.
北京：煤炭工业出版社，2000

ISBN 7-5020-1844-1

I. 西… II. 周… 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 52468 号

西部抉择

——西部大开发的回溯与前望

周民良 著

责任编辑：向云霞

*

煤炭工业出版社 出版

(北京朝阳区霞光里 8 号 100016)

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

*

开本 850×1168mm¹/₃₂ 印张 11⁵/₈

字数 243 千字

2000 年 11 月第 1 版 2000 年 11 月第 1 次印刷

社内编号 4615 定价 20.20 元



版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，本社负责调换

现代化在召唤

(序)

1999年6月,江泽民总书记代表党中央作出了西部大开发的重大决策,全世界的目光都聚焦于中国的西部。对于西部开发战略的提出,人们尽可以从经济、社会、政治甚至哲学作出解释,但无论如何,人们看到了一个发展中大国开发自己不发达地区的决心。

(一)

西部是中国区域结构的一个组成部分。西部的贫瘠,并不妨碍西部孕育了中国主要的大江大河。西部的苍凉,却构造了中国丰富的地貌与资源。高山、高原、平原,成长了不同的自然与人文生态群落:冰川、草原和城镇乡村;低森林覆盖率、高水土流失、严重沙漠化,说明西部地区的生态环境还相对脆弱。尽管面对着同样严峻的发展现实,西部地区的自然状况也并非一个整齐划一的板块。青藏高原以海拔高度与西北、西南其他地区相区别;西南又以降雨较多、生物资源相对丰富与西北地区的降雨偏少、生态环境恶劣相区别。西南的水电资源与西北的石油、煤炭、天然气等矿产资源形成截然的不同。这,都是西部大开发中必须面对的自然因素。

(二)

当历史学家叩问着世界文明传承的链条时，他们发现中国的历史是少有的没有断裂的一支。研读中国厚重的历史，西部又是其中最有价值的一部分。在我们梳理历史的脉络时可以发现，中国历史前期的许多重要事件都与西部有关。实际上，我们的先辈很早就对西部地区进行过大规模的开发。我们至今可以如数家珍地谈论半坡文化、炎黄之战、秦砖汉瓦、唐宗宋祖、丝绸之路，但由于开发不当加上战乱等因素的影响，西部地区不仅没有富裕起来，反而环境在不断恶化。西部的衰落与西部环境的恶化是相关的。建国以后，国家也曾经对西部地区进行过大规模的投资建设，但由于计划体制的主导、投资由国家决定以及不合理的布局思想，虽然实施了规模巨大的三线建设，但并没有形成区域经济成长的格局，反而背上了结构调整的包袱。西部大开发就是要在新时期重新营造西部地区的辉煌，也需要对历史上西部开发的教训加以记取。从历史时期对西部地区的开发中我们知道，西部大开发必须把环境的改善与保护作为其中的一部分，因而基础设施建设和生态环境的建设是十分重要；从三线建设西部开发过程来看，我们需要更多地采用市场经济的手段来开发西部。这两个方面，构成了西部地区开发的两个重要支点。

(三)

在区域之间的经济差距扩大到一定程度时，需要中央政府出面保障社会公平；在经济发展由高速增长转向相对平稳的增长时，需要刺激需求以保持经济维持在一个相对较高的

速度。无论是从提高效率还是保障公平的角度看，实行西部大开发都有其合理性与必要性。通过基础设施和生态环境方面的建设，无疑可以扩大投资需求；通过西部开发提高西部地区城乡居民的收入与购买水平，可以扩大消费需求。从大局来看，西部不实现现代化，就意味着全国没有实现现代化，不对西部地区进行大开发，全国的经济将受到严重的制约。

在市场经济体制下，资源的配置涉及到政府与市场两个方面。西部的开发是政府实现自身目标的重要部分，需要政府在按照市场经济体制下开发不发达地区的思路给予西部地区一系列政策，除了国家直接投资的部分外，还需要通过税收、补贴等手段引导企业按照市场原则进行自主投资。政府的投资是前期的、基础性的和引导性的，而由企业进行的投资将是持续性的、主体性的和跟进的。在西部开发中，应该把政府作用与企业作用结合起来，在实现政府目标的同时，实现企业自身的扩张与发展目标。

(四)

从纵向上看，西部开发是一个长期的历史进程；从横向上看，西部开发涉及到：基础设施建设、生态环境保护、矿产资源开发、工业化、旅游业发展、反贫困、城市化等诸多方面。这许多方面实际上都是密切相关的。基础设施建设、生态环境保护是为了改善西部地区外部环境的，这会为西部地区赢得新的发展机遇；资源开发与工业化都是西部地区持续发展应该培育的基础。象全国发展区分沿海与西部一样，西部自身的大开发也需要区分重点与一般。不论是能够促进经

济迅速成长的区域、产业和城市，还是相对更为贫困的地区，我们都应该给予更多的关照。只有这样，西部地区的政策运用才能更体现中央开发西部的意图，才能体现效率优先与兼顾公平的和谐统一。

(五)

在三北地区，国家主导的植树造林已经有多年的历史了，但年年造林不见林的格局却依然故我。据有关媒体介绍，西部某地的农民造林时可以连包装树苗根部的塑料袋一同栽植下坑。这些问题发生固然有多重原因，但最重要的原因之一就是植树者并不是苗木成材后的经济受益者，植树者也就无需太多地关心苗木的成活。也许苗木不活，才有更多的植树造林任务和相应的植树补贴可以下达。沙漠化的治理存在着同样的问题。西部的开发如果不从机制上解决问题，不把联产承包时期的“包”字精神加以推广的话，这样的事件可能就难以避免，大开发就会成为大漏斗。深化改革，对实现西部大开发有着十分重要的意义。在西部开发中，国家在基础设施建设和生态环境的保护上都有大量的投入，如果项目的下达不按照市场化进行，资金就不可能有效地被利用，也许还会产生一批豆腐渣工程。

除了体制改革外，还需要扩大开放，包括对内开放与对外开放。通过开放，促进西部与国内其他区域和国外的要素流动与往来。

(六)

西部大开发、加入 WTO 和因特网是进入新世纪中国经济发展的三个热点。西部大开发，可以使中国的区域经济相

对和谐地发展；加入 WTO，可以使中国经济与世界经济融合在一起；发展因特网，可以改善企业与消费者之间的联系和促进国家的产业结构升级。区域结构、产业结构与开放结构的不断改善，将使中国经济的内在功能得到增强，任何一个方向的突破发展，都对全国的经济的发展产生积极的推动作用。

在这中间，西部大开发扮演着重要的角色。中国的发展成就了西部大开发，中国的发展也需要西部大开发。英文的表达中，开发与发展使用同一个词汇；中文的表述里，开发是起因，发展是结果。我们积极支持国家的西部大开发，也希望西部地区能够因为大开发而产生大发展。

目 录

现代化在召唤 (序)

第一章 西部地区的基本概况	1
第一节 西部地区的面积与人口	1
第二节 西部地区的自然条件	7
第三节 西部地区的社会经济概况	15
第二章 西部开发的历史进程	17
第一节 西部开发的历史回顾	17
第二节 历史时期西部开发的基本特点	25
第三节 历史时期西部开发的启示	29
第三章 建国以来的西部开发	32
第一节 改革开放以前的西部开发	32
第二节 改革开放以来西部地区的经济发展	40
第四章 西部地区与其他地区的经济差距	
与成因	48
第一节 西部地区与其他地区的经济差距	49
第二节 西部地区与沿海地区的差距形成的	

主要原因	56
第五章 西部大开发战略的背景因素	
分析	65
第一节 加快西部大开发是中国经济社会发展的 现实要求	65
第二节 加快西部大开发是合乎规律的必然选择	73
第六章 西部大开发的战略构想	80
第一节 借鉴历史经验, 确定开发方向	80
第二节 明确西部开发的原则与方式	82
第三节 西部开发的战略目标	88
第四节 西部开发的战略重点与战略布局	93
第七章 西部大开发的政策框架	99
第一节 国外在后进区域开发过程中有怎样的政策	99
第二节 西部大开发需要中央政府的政策支持	103
第三节 对西部开发的政策思考	116
第八章 基础设施建设与西部大开发	121
第一节 基础设施建设与区域发展	121
第二节 西部地区的基础设施发展状况与差距	125
第三节 西部地区基础设施建设的设想与规划	131
第四节 加快西部地区基础设施建设的途径	143

第九章	生态环境改善与西部大开发	149
第一节	环境经济与中国的环境问题	149
第二节	西部地区的生态环境变化状况	156
第三节	西部生态环境建设的规划与方案	166
第四节	西部地区环境建设应注意处理好的十大 关系	172
第十章	西部地区的资源开发	182
第一节	西部地区的资源状况	182
第二节	西部地区资源开发的现状与问题	187
第三节	西部地区大开发中资源开发的项目与方向	194
第四节	促进西部地区资源合理开发的政策思考	204
第十一章	西部地区的工业化与结构 升级	213
第一节	西部地区的工业化现状与问题	213
第二节	西部地区工业化的推进重点与方向	216
第三节	推进西部地区工业化与结构升级的对策	230
第十二章	西部地区旅游业的发展	235
第一节	西部地区的旅游资源状况	235
第二节	西部地区旅游业发展现状与存在的问题	241
第三节	西部旅游业发展的机遇与方向	246
第四节	西部地区旅游业发展的对策设想	251

第十三章 反贫困与西部大开发	256
第一节 贫困是一种经济现象,也是一种自然现象	257
第二节 西部地区贫困发生的现状与特点	262
第三节 对西部地区扶贫政策的考察与评价	268
第四节 我国西部地区反贫困的政策选择	276
第十四章 西部大开发中的人口与 城市化	285
第一节 我国的人口与城市化的现状	285
第二节 西部地区的人口与城市化的现状与问题	290
第三节 西部地区的人口与城市化的政策	297
第十五章 抓住西部开发中的机遇	303
第一节 西部大开发中的商机与策略	303
第二节 西部开发中人才的机遇与策略	317
第十六章 改革开放与西部大开发	326
第一节 观念问题还是体制问题(关于西部开发关键 问题的讨论)	327
第二节 西部地区的体制改革	333
第三节 西部地区的对外开放	349
参考文献	357
后 记	358

第一章 西部地区的基本概况

在祖国的版图中，西部地区无疑占有重要地位。按照国家七五计划和约定俗成的划分方法，西部地区涵盖西南西北两大部分，其中西南地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏 5 个省市自治区，西北地区包括陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆五个省区。西部地区西起新疆维吾尔自治区乌恰县西的帕米尔高原（东经 73 度 40 分），东到陕西府谷东部与山西河曲的交界处（约 111 度 15 分），北自新疆北部的与蒙古、俄罗斯接界的友谊峰（约为北纬 49 度），南到云南南部勐腊与老挝的接壤处（约北纬 21 度 20 分）。研究西部地区、研究西部地区的开发，首先需要对西部地区的基本状况有一个直观的了解，这样我们才能谈得上认识西部和分析西部。

第一节 西部地区的面积与人口

我国的西部地区所包括的区域有着广阔的面积与相对稀少的人口。1998 年，西部地区的土地面积占全国的 56.57%，而人口却只有全国人口的 22.84%，人均 GDP 只有全国的 58.09%（见表 1-1），是全国经济相对落后的区域。

从行政管辖覆盖的范围看，西部地区有以下几个特点：

2 西部抉择

表 1-1 1998 年西部地区人口与经济的基本统计指标

区 域	土地面积 (万平方公里)	总人口 (万人)	GDP (亿元)	人均 GDP (元)
华北地区	155.7	14289	10397	9984.6
东北地区	78.7	10574	8272	7597.7
华东地区	79.8	35614	31025	11010
中南地区	101.8	34295	21533	6201
西北地区	309.3	8903	3816	4253.47
西南地区	233.8	19607	7736	4015.65
西部占全国的 比例 (%)	56.57	22.84	14.55	63.98

(根据《中国统计年鉴》(1999) 计算)

(1) 西部各省区的面积差异很大。在西部的各个地区之间，土地面积的大小差距明显（见图 1-1）。

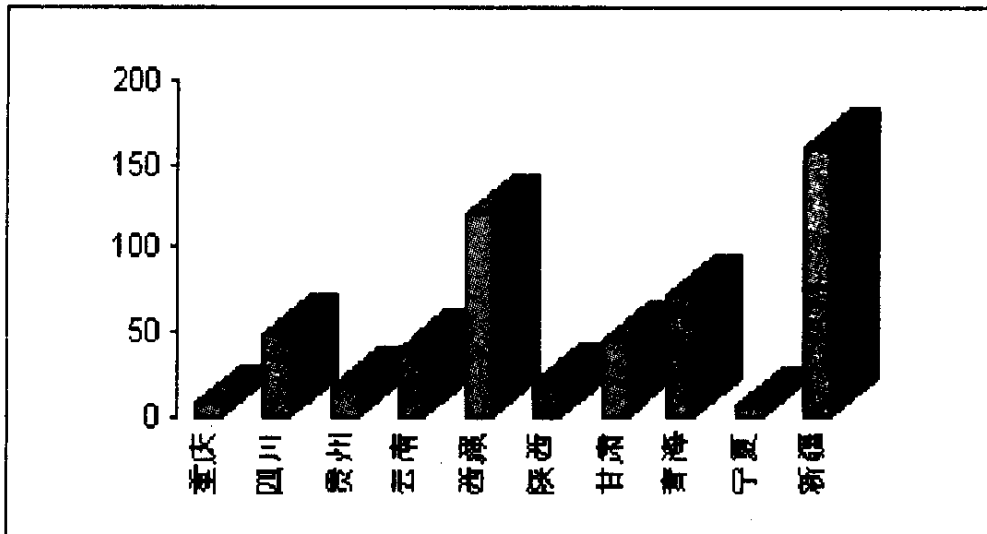


图 1-1 西部各省区土地面积分布图

(单位: 万平方公里)

除了几个直辖市外，国内行政管辖面积最大的省区在西部，新疆的面积最大，占全国的 $1/6$ ；西藏的面积占全国的 $1/8$ ；面积最小的宁夏只有6.6万平方公里，而新疆的面积是宁夏的24倍。“知微见著”是西部地区行政地域管辖范围的一个显著特点。

(2) 行政区域范围划分粗细不一。在西部地区，不仅省市一级面积上存在着较大的差距，而且省以下的行政区域在管辖的范围上也存在着很大的差别。比如，四川省有21个地级行政区（含地级市），145个县级行政区（含县级市），但宁夏回族自治区只有4个地级行政区（含地级市），17个县级行政区。我们将各个省市的地级和县级行政管辖的平均范围罗列出来，以便对西部地区的行政管辖与行政区划状况有一个进一步的了解。由表1-2可见，无论从地级还是县级看，西部地区每个行政单位所控制的平均区域面积存在着巨大的差距，特别是少数民族地区的地级或者县级控制范围过大。这里，有自然条件较差的因素，比如，在新疆就有大片的沙漠区域，也有这些区域发展程度较低的因素。随着西部开发的进行，调整行政区范围很有必要，可以考虑在平均面积较大的区域增加新的同级行政管理机构。

(3) 西部地区边境线漫长。西部与众多的国家接壤，甘肃、新疆、西藏、云南都与一些国家的边境相连。西北地区北部与蒙古、俄罗斯相连；西部与西北部与巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国家接壤；西南地区西部、西南部分别与印度、尼泊尔、不丹、缅甸、老挝和越南相接。漫长的边境线，使西部地区在国家的政治与军事安全上的地位显得尤其重要，同时也使西部地区可以与

相邻国家开展互利合作成为可能，弥补了西部地区地处内陆相对封闭的缺陷。

表 1-2 西部地区各省市管辖的行政区域范围与
全国平均水平的比较

区 域	面 积 (万平方公里)	首 府	地级行政单位		县级行政单位	
			个数	平均面积 (万平方公里)	个数	平均面积 (万平方公里)
全国	960	北 京	331	2.9	2126	0.45
重庆	8.24	—			27	0.31
四川	48.5	成 都	21	2.3	145	0.33
贵州	17.7	贵 阳	9	1.97	79	0.22
云南	39.4	昆 明	16	2.46	122	0.32
西藏	120	拉 萨	7	17.14	77	1.56
陕西	20.56	西 安	10	2.06	89	0.23
甘肃	45.4	兰 州	14	3.24	76	0.60
青海	72.2	西 宁	8	9.03	39	1.85
宁夏	6.6	银 川	4	1.65	17	0.39
新疆	160	乌鲁木齐	15	10.67	85	1.88

(根据《中国统计年鉴》(1999) 计算)

相对于西部地区的广大面积而言，西部地区的人口数量相对稀少。人口具有生产者和消费者的双重身份，人口的数量与特点对区域经济的发展有重要意义。西部人口带有以下特点：

(1) 人口密度相对较小。与全国其他地区比较，西部地

区的人口密度较小。1998年,全国的人口密度为130人/平方公里,而西部地区的人口密度只有53人/平方公里。相对而言,我国沿海地区的人口密度要高得多,1998年,江苏省的人口密度为718人/平方公里,浙江省的人口密度为446人/平方公里,山东省的人口密度为589人/平方公里,广东的人口密度为397人/平方公里,都比西部地区高出许多。地理学家早就指出,若从黑龙江的黑河到云南的腾冲划一条线,其东部一侧面积占全国的42.9%,人口却占全国的94.3%,而西侧的土地面积和人口分别占全国的57.1%和5.7%。西部的大部分地区位于所划线的西部,人口相对较少。

另有统计表明,人口密度与海岸的距离有关。1995年,距离海岸200公里范围内的平均人口密度为458人/平方公里,珠江三角洲的人口密度超过1000人/平方公里,距离海岸200~500公里范围内的平均人口密度为226人/平方公里,500~1000公里范围内的平均人口密度为160人/平方公里,1000公里以外的平均人口密度为23.6人/平方公里^①。

(2)人口分布带有明显的不平衡性。即使在西部地区,人口在各地区的分布也带有较大的差异性。重庆的人口密度可以达到西藏的100多倍。人口密度相对较大、高于全国平均水平的区域有陕西、四川、重庆、贵州;人口密度相对较小、低于全国平均水平的区域是其余的6个省区。新疆、西藏是全国面积最大的省区,也是全国人口密度最小的区域(见表1-3)。

(3)人口分布与区位条件密切相关。人口的分布与自然

^① 吴传钧主编:《中国经济地理》第44页 科学出版社 1998