

中国西部 大开发

董锁成/李周/魏晓东/著

战略研究

A STUDY ON THE
STRATEGY OF DEVELOPING
WESTERN CHINA

陕西人民出版社

研究西部·认识西部

· 开发西部 · 美化西部



江泽民总书记1999年6月在西安主持召开的西北五省区国企改革和发展座谈会上，向全党全国人民发出“实施西部大开发”的庄严号召。



江总书记在西安考察期间，参观西安华圣果业公司生产线。

朱镕基总理1999年8月视察延安雁沟流域生态环境治理工程。



朱镕基总理1999年10月在青海省农村视察。

(以上照片均为新华社专稿)

序

世纪之交，以江泽民同志为核心的党中央审时度势，总揽全局，不失时机地做出了西部大开发的战略决策。这是符合历史规律的重大决策，是西部告别贫穷落后、走向兴旺发达的历史机遇。也是全国人民携手奔向现代化，实现中华民族伟大复兴的宏大事业。

西部大开发面临着与以前完全不同的国际国内形势。我们必须坚持党的实事求是的光荣传统，认清西部在新世纪所面临的新情况和新问题，紧紧抓住历史机遇，确

定正确的发展战略，勇敢地迎接挑战，切实把西部大开发落到实处，推向前进。

西部地域辽阔，情况复杂，各地要坚持因地制宜的原则，根据本地情况，针对关键问题和矛盾，选择适宜的发展道路，塑造各具特色的区域经济，切忌盲目攀比、从众心理和短期行为。西部大开发是一项长期而艰巨的历史任务，要做好打持久战的思想准备，发扬艰苦奋斗的延安精神，扎扎实实，求真务实，坚持不懈，经过几代人的努力奋斗，把西部建设成为 21 世纪繁荣富强、山川秀美、人民幸福的新西部。

西部大开发是一项宏大的系统工程，必须有坚实的科学依据作指导，对于一些重大问题，必须经过扎实深入的科学研究和论证，在研究的基础上尽快制定科学的发展规划和实施计划，做到科学决策，使西部大开发健康有序地全面展开。

《中国西部大开发战略研究》是一部研究新世纪西部大开发战略、理论与实践相结合的力作。作者怀着对西部大开发高昂的热情和高度的历史责任感，立足西部，面向全国，面向世界，系统研究了新世纪西部的战略地位，机遇和挑战，提出了西部超常规发展战略模式，并对西部大开发中产业结构调整、农村和农业可持续发展、工业化赶超战略、城市化战略、生态环境建设、人口和人力资源开发、旅游业发展、中央与地方政府定位等重大战略问题的解决方略和对策，进行了深入探讨，取得了可喜进展，得

到了富有新意的研究成果。其中一些结论对于目前的西部大开发战略决策，具有重要的参考价值和一定的可操作性。因此，我欣然命笔，把此书推荐给读者，希望能为西部大开发产生促进作用。并希望更多有识之士为西部大开发的伟大事业献计献策，贡献力量。

孙 英

2000年3月6日

目 录

绪 论	(1)
第一章 面向 21 世纪的西部战略地位	(8)
第一节 特殊的地缘政治经济地位	(9)
一、在多极化和全球化的国际环境中,西部地区迅速 崛起有利于提高中国在欧亚地区的政治经济地位	(9)
二、西部地区是我国向西开放的前沿阵地,在开拓欧 亚市场中占有重要地位	(11)
第二节 基于国家资源安全的资源战略地位	(14)
一、21 世纪西部在国家资源安全战略中占有重要地位	(14)
二、全国能源战略重点西移的后备基地	(16)

三、“西电东送”的战略基地·····	(17)
四、有色金属和化工原材料工业的潜在资源基地·····	(19)
五、能矿资源组合良好，具备建设全国综合性能源原 材料基地的资源潜力·····	(20)
第三节 国家环境安全保障的生态环境战略地位·····	(22)
一、“世界屋脊”青藏高原和高大山脉是重要的生态 屏障·····	(22)
二、自然生态基础脆弱，人为破坏严重，影响着全国 生态安全·····	(24)
第四节 国家经济安全保证的区域经济战略地位·····	(25)
一、西部区域经济与国民经济·····	(26)
二、西部现代化与全国现代化·····	(29)
第五节 关乎国家稳定的人口和民族问题的特殊重要性 ·····	(31)
一、西部地区的开发关系到全国社会稳定、民族团结 和边防巩固·····	(31)
二、西部地区大量人口从事低效的农牧业，贫困人口 众多，贫困面广，是国家扶贫攻坚和生态环境建 设的重点地区·····	(33)
第二章 21 世纪西部超常规发展战略构想·····	(36)
第一节 新世纪西部大开发的机遇、问题和挑战·····	(37)
一、西部大开发给西部超常规发展提供了历史机遇·····	(37)
二、中国加入世界贸易组织使西部的机遇和挑战并存 ·····	(38)
三、知识经济浪潮带给西部的既有机遇也有挑战·····	(41)

四、东西差距继续扩大,已由量的差异演变为质的差异,将严重影响全国在本世纪中叶实现现代化目标的大局	(43)
五、投资环境落后,影响新形势下西部大开发战略的实施	(46)
六、生态环境脆弱,问题突出,是全国可持续发展的心腹之患	(49)
第二节 西部大开发目标的新取向	(50)
一、新世纪西部大开发要确立新的超常规战略目标	(51)
二、正确处理地方目标与国家目标的关系	(54)
三、西部未来发展的远景目标	(55)
第三节 超常规发展战略构想	(56)
一、生态经济可持续发展战略	(56)
二、产业结构优化调整战略	(57)
三、优势资源开发战略	(58)
四、重点突破,因地制宜,分类指导的区域布局战略	(59)
五、阶段递进,循序发展的时序战略	(62)
六、依靠高新技术的后发优势战略	(63)
七、对策建议	(64)
第三章 西部农村与农业经济可持续发展战略	(68)
第一节 西部农业与农村的战略地位	(69)
一、西部农业的战略地位	(69)
二、西部农村的战略地位	(73)

第二节 农业与农村经济的主要问题	(74)
一、西部农业的基本特征	(74)
二、西部农村经济的主要问题	(77)
第三节 农业与农村经济发展战略	(81)
一、几个需要廓清的问题	(81)
二、改进资源配置, 促进农业可持续发展	(85)
三、政府与市场互动, 推动农业可持续发展	(89)
第四章 西部产业结构优化调整战略	(96)
第一节 产业结构问题与症结	(96)
一、产业结构层次较低, 总体上处于初步工业化的经 济发展阶段	(96)
二、资源密集型产业占优势地位, 资源型重工业超前 发展, 轻型加工业落后; 农村种植业比重高, 农 副产品加工业滞后	(100)
三、产业结构严重失衡, 深层次矛盾交织, 影响资源 在部门间的配置效益, 使西部区域社会经济整体 发展阶段滞后	(104)
四、国有经济比重高困难大, 条块分割严重, 非国有 经济薄弱, 处于劣势地位	(105)
五、产业技术层次相对较低, 增长方式粗放, 经济效 益差	(108)
六、城乡“二元结构”突出, 是制约西部发展的主要 矛盾和东西差距的主要原因之一	(109)
七、产业结构严重趋同, 缺乏在西部比较优势基础上 的合理分工, 影响区域优势的发挥	(111)

第二节 产业结构优化调整的战略目标与对策·····	(111)
一、西部产业结构优化调整的战略目标·····	(112)
二、西部产业结构优化调整的战略方向与对策·····	(114)
第五章 西部工业化赶超战略·····	(121)
第一节 西部地区工业化发展的总体目标及战略·····	(121)
一、西部地区与“东西问题”·····	(121)
二、西部地区综合实力的基本评判·····	(123)
三、西部地区工业化发展阶段及区域类型划分·····	(125)
四、西部工业化的总体目标及发展战略·····	(126)
五、工业化赶超战略的理论背景及成功案例·····	(128)
第二节 实现西部工业化战略的基本途径之一：	
拓展多元化资金融通渠道·····	(130)
一、西部地区资本市场的发展轨迹·····	(131)
二、构建以债券市场为主体的西部资本市场·····	(133)
第三节 实现西部工业化战略的基本途径之二：	
建立“吸收型”技术进步体系·····	(136)
一、确立“吸收型”技术进步战略·····	(136)
二、各地政府应该高度重视技术创新·····	(139)
三、相关配套措施·····	(141)
第四节 实现西部工业化战略的基本途径之三：	
实现跳跃式产业结构调整·····	(142)
一、跳跃式产业结构转换的经验与教训·····	(143)
二、西部地区主导产业选择的基准·····	(144)
三、西部大开发中思想观念的转变·····	(147)
第五节 实现西部工业化战略的基本途径之四：	

配置战略性国有经济结构·····	(149)
一、西部地区的非国有化进程·····	(149)
二、西部地区实施国有经济的战略性调整·····	(151)
第六章 西部城市化战略·····	(155)
第一节 西部城市化的战略意义·····	(155)
一、城市化是西部区域经济发展和现代化的“火车头” ·····	(155)
二、城市化可以吸收农村剩余劳动力,减轻西部农村人 口对资源与环境的压力,促进农村生态环境与社会 经济的可持续发展·····	(157)
三、城市化可以开拓西部市场,扩大内需,促进开放, 加快西部市场经济建设步伐·····	(159)
四、城市化是突破西部城乡“二元结构”,缩小城乡 差距的必由之路·····	(162)
第二节 城市化阶段与战略原则·····	(163)
一、城市化发展阶段·····	(163)
二、西部城市化原则·····	(165)
第三节 西部城市化战略选择·····	(167)
一、区情条件决定了近、中期西部应采取以中小城镇 为主导的城市化战略·····	(168)
二、不断完善现有大型、特大型城市功能是西部城市 化的中长期战略·····	(179)
三、以非农产业为主的城镇经济战略是西部农村城镇 化重要的经济保障·····	(180)
四、有效治理城市环境污染,优化调整产业结构和能	

源消费结构, 实施西部城市生态经济可持续发展 战略.....	(184)
五、对策建议.....	(189)
第七章 西部旅游业腾飞与可持续发展.....	(192)
第一节 西部发展旅游业的时机已经成熟.....	(194)
一、西部拥有丰富多彩的旅游资源.....	(194)
二、西部发展旅游业的时机已经基本成熟.....	(196)
三、旅游业应该成为西部优先开发的领域.....	(198)
第二节 西部发展旅游业的对策.....	(201)
一、发展特色旅游.....	(203)
二、改善旅游环境.....	(206)
三、瞄准国内旅游.....	(208)
四、拓宽海外业务.....	(209)
第三节 加强宏观管理, 确保西部旅游业可持续发展	(210)
一、制止企业短期行为, 确保旅游资源可持续利用	(210)
二、控制环境污染, 确保旅游资源的可持续利用.....	(212)
三、做好生态旅游的各项工作.....	(213)
四、维护市场竞争秩序.....	(214)
五、实施旅游企业保证金制度.....	(215)
六、防止过度竞争.....	(216)
第八章 西部人口增长与人力资源开发战略.....	(218)
第一节 人口增长问题与挑战.....	(219)

一、西部人口增长状况及特点	(219)
二、西部土地人口承载力与人口密度	(223)
三、西部未来人口变化趋势预测	(231)
第二节 人力资源与西部开发	(235)
一、人力资源的基本涵义及特征	(235)
二、人力资源可持续发展因素分析	(236)
三、西部人力资源现状	(238)
四、人力资源开发是我国西部可持续发展的长远之计	(241)
五、西部人力资源可持续发展面临的主要问题	(243)
第三节 人口可持续发展与人力资源开发战略	(251)
一、指导思想	(251)
二、“以人为本”的可持续发展新战略	(253)
第九章 西部生态环境建设与可持续发展战略	(261)
第一节 生态环境的主要问题与症结	(262)
一、第一产业对生态环境的冲击仍很严重	(262)
二、第二产业对生态环境的冲击愈益加剧	(267)
三、生态环境保护与利用的技术研究不足	(268)
四、生态环境保护存在制度性障碍	(269)
第二节 生态环境建设目标	(270)
一、让西部呈现山川秀美的景象	(270)
二、寻求以可再生资源为基础的发展模式	(271)
三、提高西部资源之间的耦合度	(274)
第三节 生态环境建设措施与对策	(274)
一、保护生物多样性的措施	(276)

二、发展生态产业的措施·····	(278)
三、生态环境建设的技术对策·····	(280)
四、生态环境保护与建设的制度对策·····	(281)
五、必须注意的若干问题·····	(283)
 第十章 中央及地方政府定位·····	(289)
第一节 对于政府行为的再认识·····	(290)
一、无效率的公平不是真正的公平·····	(290)
二、无公平的效率将会无以为继·····	(291)
三、实现高效率,达到真正的公平·····	(292)
第二节 中央政府行为·····	(294)
一、世界有关国家的中央政府行为·····	(294)
二、西部开放要与适度的政府管制政策相结合·····	(295)
三、实行倾斜的金融及财政政策·····	(299)
四、提高宏观区域政策的配置效率·····	(302)
五、健全中央银行对于西部地区的宏观调控体系·····	(305)
六、建立与完善社会保障体系·····	(308)
第三节 地方政府行为·····	(310)
一、开拓地方政府管制的政策空间·····	(311)
二、投资基础产业和公益性事业·····	(312)
三、创新区域政策和技术进步政策·····	(314)
四、完善区域性金融体系·····	(316)
五、开拓和培育市场体系·····	(318)
 后 记·····	(320)

绪 论

中国西部是一块神奇的土地，这里曾是中华民族的发祥地。孕育过光辉灿烂的古代文明。近千年以来，随着自然环境的退化和政治经济中心的东移南迁，逐渐衰落。新中国成立后，中央政府十分重视西部开发，曾经两度使全国生产力布局的重点向西部倾斜，使西部获得了空前的发展。改革开放 20 多年来使中国经济取得了举世瞩目的巨大成就，但同时，也使东西差距进一步拉大。1998 年西部人均 GDP4051.9 元，与全国人均 GDP 相差 2340.1 元，与东部人均 GDP 相差 5430.9 元，东部人均 GDP 是西部的 2.34 倍。现在党中央和江泽民总书记关于加快西部大开发的号召，以及中央和地方政府对指示的实施，为加快西部发展，缩小地区差距创造了良

好机遇。抓住机遇，求实创新，开拓进取，西部就有希望。江泽民总书记多次指出：“在社会主义市场经济条件下，加快开发西部地区，要有新的思路，充分考虑国内外市场需求的变化，按客观经济规律办事”。^①在即将进入21世纪新的发展阶段和新的历史机遇面前，必须积极探索西部大开发的重大战略性问题，确立全新的发展战略。

朱镕基总理在国务院召开的西部大开发领导小组第一次工作会议上强调，要不失时机地推进西部大开发。此次会议还确定了关系西部地区开发全局的五大战略重点：第一，加快基础设施建设；第二，切实加强生态环境保护和建设；第三，积极调整产业结构；第四，发展科技和教育，加强人才培养；第五，加大改革开放力度。^②针对这些重大战略性问题，尽快研究新的切实可行的实施方略与对策，是一项刻不容缓的重要任务。

因此，我们以邓小平同志关于改革开放两个大局的理论和江泽民总书记关于西部大开发的重要指示为指导，根据国务院关于西部大开发的五大战略重点和我国现代化建设三步走的宏伟目标，结合我国国情和西部区情，以及21世纪我国面临的国际国内形势，借鉴发达国家区域开发经验和教训，对“21世纪中国西部大开发战略”进行了多角度、有重点的系统综合研究，对西部大开发的重大战略性问题的实施途径与对策进行了深入探讨，取得了一系列新的成果和新的观点。

第一，21世纪中国西部地区具有更加重要的地缘战略地位。西部地区是我国向西开放的前沿阵地，在我国新一轮对外开放和

^① 中央党校，《理论前沿》，1999年增刊。

^② 新华社北京1月23日电。