

F-127.4
w37

●“西北大开发”研究丛书

构建西北基础设施新体系

王维平 李宗植 主编

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建西北基础设施新体系/王维平,李宗植主编. —兰州:兰州大学出版社,2001.9
(“西北大开发研究”丛书)
ISBN 7-311-01902-8

I. 构… II. ①王… ②李… III. 基础设施—经济建设—研究—西北地区 IV. F127.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 065574 号

构建西北基础设施新体系

王维平 李宗植 主编

兰州大学出版社出版

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

兰州大学出版社激光照排中心排版

兰州奥林印刷厂印刷

开本:850×1168 1/32 印张:9.375

2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷
字数:234 千字 印数:1~1000 册

ISBN7-311-01902-8/F·239 全套定价:96.00 元
(共五册)

前 言

世纪之交，在世界各国特别是各个大国都抓紧确定和调整发展战略的大背景下，我国党和政府审时度势、高瞻远瞩地提出并开始实施西部大开发战略。这是我国紧紧抓住历史机遇作出的带有全局意义的重大战略决策，是新世纪我国现代化建设的大思路、大战略，也是我国区域经济布局的一次重大调整，充分显示了党中央把建设有中国特色的社会主义伟大事业全面推向 21 世纪的胆略和决心，具有重大的现实和长远意义。

（一）

作为我国西部组成部分之一的西北地区，是中华民族的发祥地，是我国古代政治、经济、文化的重心所在，为中华民族的崛起，曾创造过骄人的辉煌。这里曾是无数英雄豪杰建功立业、施展才华的广阔舞台，历史上著名的开元盛世、贞观之治、丝绸之路、西夏王朝等都发生在这里。现代史上，延安窑洞的灯光照亮了中国革命的航程，陕甘宁边区曾是亿万人民向往的地方。这里的社会经济经历过繁荣鼎盛的时期，自然环境也呈现过良好的状态。

包括陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆在内的西北地区拥有国土面积 310 万平方公里，是我国面积最大的地区。这里有滔滔大河、茫茫雪原、绵绵草地、巍巍高山、浩瀚戈壁、秀美川塬，山河壮丽、气象万千。这里的总人口 2000 年为 9 172 万，占全国的 7.08%，是全国人口密度最低的地方。

西北地区资源丰富，全区拥有天然草场 17 亿亩，其中可利

用草场约 15 亿亩，占全国可利用草场的将近一半。全国五大牧区，西北就占了一半多。西北大部分地区太阳能辐射量为 140~190 大卡/平方厘米，全年日照时数为 2 600~5 000 小时，居全国之冠。西北的水能资源总量仅次于西南地区。我国最大的河流长江、黄河都孕育在这块广袤的土地上，其中青海省就形成了黄河、长江、澜沧江和内陆河四大水系。总计有主干、支流 217 条，河流总长达 1.9 万公里，年平均流量为 202 立方米/秒，年总流量达 631.4 亿立方米。

西北地区矿产资源种类多、储量大，镍、铂、钨、铀等近 20 种矿产储量，居全国首位，还有几十种矿产储量在全国名列前茅。煤的远景储量近 2 万亿吨，占全国远景总储量的 1/3 以上。雄居“世界七大煤田之一”的神府煤田面积达 1.5 万平方公里，探明储量 1 600 多亿吨，并以煤质优良、特低灰、特低硫、特低磷、高发热量和开发条件好而著称于世。新疆的石油天然气资源总量达 300~500 亿吨，占全国预测总量的 1/4 以上，是我国石油储量最多的省区。西北地区得天独厚的能矿资源必将使其成为国家解决未来重要资源供需平衡的基地。

由于地质、地貌、气候的多样性和差异性，西北的生物资源种类多、分布广，是宝贵的基因库、种籽源，是我国重要的粮食、经济作物、瓜果、蔬菜、药材生产基地。

西北历史悠久，文化灿烂，古迹众多，人文景观多彩，在历史的长河中形成了底蕴深厚各具特色的多元文化。在甘肃就有丝路文化、黄河文化、始祖文化、三国文化、政治文化等，成为旅游的灵魂与精髓，具有发展旅游等的优越条件。

西北是一个多民族聚集的地区，有 2 个少数民族自治区、13 个自治州、20 个自治县，生活在这里的有汉、回、蒙、藏、维、东乡、撒拉、保安、裕固等几十个民族。各个民族历史源远流长，具有独特的民风民俗，千姿百态的民族风情，反映了各民族

的道德情操和生活情趣，他们团结和睦，相互尊重，平等相待，生活在中华民族的大家庭里。

西北地区北部与蒙古、俄罗斯接壤，西部和西北部与巴基斯坦、阿富汗、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦等国相邻，边境线长达数千公里。对于国防安全、国家统一、民族团结具有十分重大的意义。

西北地区是我国工业生产的重要基地。建国后特别是十一届三中全会以来，国家实施了扩大对外开放和沿边开放的政策，给西北经济带来了勃勃生机，西北经济发展步入了新一轮的高潮。西北工业形成了以资源工业为主体，包括石油及石油加工、电力、化学、钢铁、机电、有色金属、纺织、食品等门类齐全的工业体系，工业在国民经济中的主导作用基本形成。所有制结构也突破了传统的单一公有制模式，形成了以公有制为主体、多种经济成分一齐上的局面。随着工业体系的建立，产业结构和产品结构的优化，重要工业产品特别是市场急需的能源、原材料工业产品迅速增长。改革开放以来，西北地区逐步加强了基础设施建设，优先发展交通运输和邮电通讯业。目前，已初步形成了以公路为主体，铁路为骨干，航空、管道相配合，覆盖全区城乡、联通国内外的交通网络，以有线通讯为主体，光缆、电缆为骨干，无线通讯和陆路、航空为补充，联通城乡及世界主要国家和地区的通信网络。

西北农村经济体制改革起步早并取得了显著成效，迅速普遍实行了以家庭经营为主的联产承包责任制，形成了统分结合的双层经营体制，大幅度提高了农产品价格，建立起多层次多渠道的农产品商品流通体制，大大解放了农村生产力，使农民获得了生产经营自主权，生产积极性空前高涨。随着乡镇企业的兴起，农业经济由单纯的第一产业转变为包括农业、工业、商业、建筑业、交通运输业等产业共同发展的现代型农村经济。党的十五大

以来，国家和各省区先后出台了一系列有利于农业和农村经济发展的重大措施，农业生产保持了持续协调全面发展的良好势头，重要农产品有效供给大幅度增加，农村经济实力显著增强，经济结构进一步优化，农民生活水平明显改善，农业综合生产能力上了一个新台阶。

党的十一届三中全会以来，西北这块古老而神奇的土地向世界敞开了大门，经过 80 年代的积极探索，90 年代后，对外开放进入了一个新阶段。各省区根据全方位开放、内联外引、东联西出的精神，将对外开放领域从单纯的进出口贸易向外资外经、智力和技术引进、旅游等多层次全方位方向扩展。充分发挥地上地下资源优势 and 陆路边境开放的地缘优势，努力扩大进出口贸易，有效地利用外资，在对外贸易和利用外资方面取得了重要进展。

(二)

然而横向对比，东部和沿海地区，在改革开放方面步伐更快，成果更加显著。近年以来西北地区与之差距呈扩大趋势。其主要表现：一是经济发展速度减缓。据统计，“六五”、“七五”期间，西北五省区的经济增长速度有三个省区高于全国平均水平，进入 90 年代后，高于全国平均水平的只剩下一个省区。另以国民生产增长速度为例，1980 年东、西部分别是 16.72% 和 14.78%，1992 年则变成了 18.37% 和 9.23%。另据统计，1980～1994 年的 15 年间，国民生产总值平均增长速度东、西部之比是 19.88:15.78，东部高于西部 4.1 个百分点。1993 年全国乡镇工业总产值为 29 023 亿元，其中东部占 65.8%，西部仅占全国的 7.6%，东部约是西部的 9 倍。二是经济总量差距不断拉大。1978 年，东、中、西部国民生产总值占全国国民生产总值的比重为 52.5%、29.7% 和 17.80%，1995 年为 59.00%、26.5% 和 14.5%。三是在全国的排序后移。据统计，甘肃的综合效益指标

在全国的排序 1986 年是第 16 位，1987 年退到第 18 位，1988 年降到第 23 位。此后，这种下滑势头非但没有减缓，相反还在加速。如国民生产总值在全国所占比重，除新疆由第 25 位进到第 24 位外，其他省区均位置后退，陕西由第 18 位退到第 21 位，甘肃由第 22 位滑到第 26 位，青海由第 26 位降到第 28 位，宁夏则从第 27 位降到第 29 位。四是经济困难十分突出。按人均国民收入水平分析，西北与东部省区 1978 年时相差约 70 元，但 1992 年时差距拉大成 960 元。不少地方自然条件严酷、生态环境恶化，交通不便，信息闭塞，人民生活困难。国务院曾确定的重点扶持的 592 个贫困县中，西北五省区有 138 个，占贫困县总数的 23.30%。

东西地区差距拉大不是偶然的，其原因除众所周知的西部经济实力有限、人才缺乏、信息不灵、交通闭塞等因素外，还有一些被人们忽视，而事实上存在的更深层的原因。

第一，固定资产投资比重的急剧下降。经济发展史表明，在投入产出比率一定的情况下，经济发展同资金投入量成正比。在社会主义条件下，产业结构的调整，地区经济发展的规模速度，相当大程度上都取决于财政资金、信贷资金的投向。但是 80 年代以来，我国固定资产投资明显东倾。据统计，1981~1989 年，全国基本建设投资累计达 9 000 多亿元，其中投放在东部的占 50.1%、中部占 26.6%、西部占 16.3%。投资比占全国 4% 以上的 9 个省市中，东部占 7 个，中西部各占 1 个。中西部的这个投资水平分别低于三五、一五时期的 2.2 和 1.7 个百分点。其中，1982 年东西部全社会固定资产投资差额为 413 亿元，1986 年差距增加到 1 039 亿元，差距拉大了 252%。而全民所有制单位固定资产投资差额由 233 亿元扩大到 610 亿元，距离拉大了 261%。此外，随着对外开放的展开，东部地区凭借天时、地利的优势，吸引外资，各领风骚。1992 年底我国三资企业达 16.75

万户，按各省区企业户数排列，前10位均在东部，东部三资企业的户数、投资金额分别占全国的78.4%和79.7%，中部地区占17%和16%，西部地区占4.6%和4.3%。加之在东部优惠政策与资金高回报率的吸引下，中西部资金也源源流进东部地区，从浦东到深圳、从大连到海南迅速的开发建设，也包含着中西部地区的资金贡献。

第二，经济结构性矛盾的影响。西部特别是西北经济大多属资源开发主导型，能源和原材料工业比重大，而且大部分处于产业链的前端，而加工工业却薄弱有限，产品以初级产品和原材料产品为主，深加工、精加工和最终产品少，资源开发的综合效益低。从价值指标上考察，许多上游产品难以与最终产品相匹配。由于地区分工格局和结构缺陷的约束，产品分配和交换缺乏对等关系，地区之间的经济关系被扭曲了的价格所扭曲，资源产区理应得到的利益通过体制漏斗大量外泄，造成上游工业“无偿献血”多，有效回报少，在不合理的价格体系下，由于重工业创造的效益形不成足以带动轻工业和农业发展所需的积累，人为造成农轻重的裂痕，形成了重工业自我服务、轻工业自我奋斗、农业自我循环的相互隔离局面。由于经济结构矛盾，效益低下，造成地方财力紧张，建设资金严重不足，许多省区财政入不敷出，需要国家不断给予补贴。

第三，体制创新滞后，社会经济封闭。改革开放以来，循着市场的方向，东部地区对传统的计划体制进行了大刀阔斧的改革，管理体制、管理手段发生了巨大变化，西北省区的改革却启动晚、步履慢、力度小。西北社会历史文化悠久，但由于复杂的原因，其封闭的经济体系长期未能打破，排斥商品经济的产品经济思想、小商品重内轻外的影响，严重束缚着对外开放的发展。在国内市场中，西北经济长期形成了单一东向循环的基本格局，加深了西北经济在我国经济格局中的边远状态，加重了西北经济

的封闭性，在此环境里，社会结构的组织形式也是以区域、城乡、社会组织之间的相互独立、各自封闭为前提的。交通邮电是联系社会生产、分配、交换、消费和信息传递的纽带，是沟通城乡、联系内外的重要环节。但目前西北的基础设施，远落在东部之后，如甘肃1981~1990年间交通运输投资7.94亿元，占全省总投资的4.3%，远低于全国13%的平均水平。甘肃邮电业务总量只占全国的0.9%。平均增长速度一直低于全国10~15个百分点。

第四，区域市场发育缓慢，生产要素市场发育更加滞后。改革开放以来，经过分阶段培育，我国已形成了多层次、开放式、覆盖全国城乡的市场网络和比较健全的市场体系，市场在资源配置中的作用明显加强。然而西北地区由于自然经济的传统根深蒂固，商品经济起步晚、发育慢，加之长期“左”的思想和计划经济体制的束缚。市场发育步履维艰，市场形态单一且不完全，各类市场在市场体系、市场结构、市场层次、市场管理等方面均不完善，市场服务和作用的范围小、深度浅、层次低，对外部的吸引和辐射甚为有限。金融、劳动力、技术、信息等要素市场比较稚嫩，规范的市场机制还未建立起来，市场机制的调节作用不能不带着很大的盲目性和自发性。

(三)

我国是一个幅员辽阔，经济发展很不平衡的发展中社会主义国家，国家经济发展目标的实现有赖于构成全国经济整体的各个地区经济的发展，有赖于各地区生产要素的充分利用，有赖于各地区的优势互补和协调发展，也有赖于各地区近、远期发展相互配合。因而从促进整个国民经济长期稳定协调发展的目标出发，缩小区际差异，逐步消除各地区经济发展的严重不平衡状态，一直受到以毛泽东、邓小平、江泽民为代表的中央三代领导集体的

高度重视和亲切关怀。

早在我国大规模经济建设展开的1956年，毛泽东就把正确处理沿海工业和内地工业关系作为事关社会主义全局基本方针的十大关系之一鲜明地提了出来。他说：“我国的工业过去集中在沿海”，“这是历史上形成的一种不合理的状态。沿海的工业基地必须充分利用，但是，为了平衡工业发展的布局，内地工业必须大力发展”。“新的工业大部分应当摆在内地，使工业布局逐步平衡，并且利于备战，这是毫无疑义的”。根据当时的国内政治、经济、军事形势，我国的区域政策先是把经济建设的战略重点置于东北、华北、西北的“三北”地区，后又移至大三线地区。国家采取了强有力的指令性计划手段，调整沿海与内地投资比例。经过近30年的努力，我国生产力布局形成了一、三线两个新老工业地带，集中了我国生产力的主力 and 精华，形成了现代生产力的基本骨架，对当时和以后全国生产力发展的方向、规模、进程和趋势等都产生了巨大而深远的影响，为我国经济的腾飞奠定了基础。

70年代末，随着国内外政治、经济形势的一系列新变化，党的十一届三中全会确定把全党工作的重点转到以经济建设为中心的现代化建设上来，由此开创了我国社会主义现代化建设的新纪元。与之相适应，国家的区域政策作了重大调整，区域重点由内地转向沿海，区域发展的路子由以往重在公平，采用向内地倾斜，以求内地、沿海相互平衡，一变而为重在效率，通过向沿海和发达地区倾斜的政策，达到先进更先进、先进带后进、一齐向前进的发展目的。这个政策使我国现代化建设走过了一个重要的发展阶段，国民经济实现了持续、稳定、快速的发展，社会经济面貌发生了深刻变化，综合国力显著增强，国民经济跨上了一个新台阶。然而任何政策都可能产生相辅相成的正负效应。向沿海倾斜的区域政策也引发了沿海与内地差距扩大、城乡收入差距扩

大等一系列矛盾和问题。

对于地区差距，改革开放初期，邓小平提出了两个大局的思想，一个大局是沿海地区率先开放，较快发展起来，内地要顾全这个大局。另一个大局是沿海发展到一定时期，拿出更多力量帮助内地发展，沿海地区也要顾全这个大局。党的十四大以后，邓小平、江泽民等中央领导又多次谈到正确认识和处理东西部区域关系的问题。党的十四届五中全会上，江泽民把“充分发挥各地优势，加快地区经济发展，促进全国经济布局合理化”作为加快改革开放、推动经济发展和社会全面进步必须努力实现的关系全局的十大任务之一提了出来。他语重心长地指出：“对于东部地区与中西部经济发展中出现的差距扩大的问题，必须认真对待，正确处理。”“要高度重视和采取有效措施，正确解决地区差距问题。”在党的十五大上，根据我国经济发展状况，充分考虑世界科学技术加快发展和国际经济结构加速重组的趋势，着眼于全国提高国民经济整体素质和效益，江泽民又一次强调要“发挥各地区优势，推动区域经济协调发展”。十五大总结了改革开放以来尤其是十四大以来我国区域经济发展的新鲜经验，吸取了世界各国区域经济正反两方面的经验教训，提出了新形势下促进我国地区经济合理布局的一系列新思路、新观点、新方法，要求中西部地区加快改革开放和开发，逐步缩小地区发展差距。为此，国家也加大了支持力度，优先安排基础设施和资源开发项目，逐步实行规范的财政转移支付制度，鼓励到内地投资，进一步发展东部地区与其多种形式的联合和合作，重视和积极帮助少数民族地区发展经济。1998年10月14日，党的十五届四中全会作出的《中共中央关于农业和农村工作的若干重大问题的决定》重申了中央将优先安排基础设施重点建设项目，支持中西部地区经济发展。1999年6月9日，在中央扶贫开发工作会议上，江泽民提出，现在加快中西部地区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，这要作为党和国家的一项重大战略任务，摆到更加突出的位置。1999年6月17日，在西安召开的西北五省区国有企业改革和发展座谈会上，江泽民就加快中西部地区发展再次发表了重要讲话，他强调加快开发西部地区是全国发展的一个大战略大思路，并提出了加快开发西部的总的原则。1999年9月22日，党的十五届五中全会提出要不失时机地实施西部大开发战略，认为这是直接关系到扩大内需，促进经济增长，关系到东西部协调发展和最终实现共同富裕的重大问题，是党中央总揽全局，面向新世纪作出的重大决策。2000年1月19日国务院西部开发领导小组在京召开西部地区开发会议。在此背景下一系列支持西部开发的政策相继出台。西部大开发的战斗全面打响了。

(四)

新世纪来临之际，党中央国务院提出并开始实施西部大开发战略，这将给包括西北地区在内的西部发展带来巨大经济活力和发展动力，也必将对全国未来数十年的改革发展稳定发挥重大作用，具有极其重大的战略意义。

第一，实施西部大开发战略，是关系到我国东中西部协调发展和最终实现共同富裕的社会主义的本质要求。

邓小平曾指出，“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕”。“一部分地区有条件先发展起来，一部分地区发展慢点，先发展起来的地区带动后发展的地区，最终达到共同富裕”。这是他长期思考和研究什么是社会主义，怎样建设社会主义得出的科学结论，是社会主义本质的内在要求。改革开放以来，我国的经济管理体制、国民经济运行机制、资源配置方式等都发生了一系列深刻的变化。沿海地区地方政府在区域经济事务中的决策空间

不断拓展，激发了对本地区经济建设的扩张冲动，促成了区域经济的空前发展和前所未有的建设高潮，塑造了新的国民经济增长的主动因，使我国国民经济实现了持续、稳定、高速的发展，到2000年全国人民达到小康水平的第一步战略目标要求基本实现，东部地区已经积累了相当规模的经济实力，国际国内形势近期发生新的变化，加快西部大开发的时机已经成熟，条件已经具备，根据小平同志的设想，就该把解决区域差距的任务突出而及时地提上日程，否则就会坐失良机，铸下历史大错。没有西部的现代化，就不会有全国的现代化。不失时机地实施西部大开发战略，加大西部开发的支持力度，是党中央高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪的重大战略步骤，同时也是党和国家对西部人民包括近5 000万少数民族的庄严承诺，是促进地区经济协调发展，逐步缩小区域差距，最终实现共同富裕的社会主义的本质要求。

第二，实施西部大开发战略，是进一步扩大国内需求，加快国民经济持续快速健康发展的内在要求。

西部地区地域辽阔。资源丰富，又毗邻中亚、南亚和东南亚市场，加上基础设施建设相对滞后，社会消费品零售总额仅占全国的13%，从而就可能成为吸引东中部可流动资金、技术、人才和商品的重要区域选择，并与西部地区在市场潜力、土地价格、劳动力成本、环境容量、多层次技术等方面的优势合理组合，促进西部优势资源的合理开发、有效利用和科学保护。实施西部大开发战略，加大西部重要基础设施建设，保护生态环境，开发资源，提高人民生活消费水平，都会产生新的内需市场，这就为扩大国内投资需求和消费需求提供巨大的潜在市场。同时，开发过程中还会提供大量的就业机会，吸纳众多富裕劳动力，从而缓解全国的就业压力。西部地区资源不仅量丰，而且质优，密集程度高，组合条件好，开发潜力大，是国家未来国民经济发展

所需要的重要能源矿产资源的接替基地，从而保证我国国民经济增长所需的物质资源。

西部大开发有利于调整我国经济结构，为东部地区产业升级和生产要素转移提供新的发展空间。具有比较优势的西部特色产业和产品，也会在与区外的经济交换中得到进一步发展，并且还将开拓向东中部地区以及国外进行产业转移的空间，从而在全国生产力加工协作体系中发挥应有的重要作用。这一切将有利于从整体上提高我国的经济实力。

西部大开发，逐步解决西部的生态环境问题，遏制西部生态环境的恶化趋势，逐步实现整个西部山川秀美的目标，是关系保障国家生态安全的重大战略任务。西部地区位于我国大江大河上游，近年来土地沙化、水土流失、地质灾害、环境污染、水资源短缺、荒漠化、自然环境恶化频频告急，这不仅对西部也对东部地区社会经济发展构成了严重威胁。改变这种局面已经成为关系中华民族生存条件的紧迫任务。尽快遏制西部生态环境恶化趋势，对于实施可持续发展战略，改善全国生态环境具有不可替代的重要作用。

第三，西部大开发是加强民族团结、维护国家安全和政治社会稳定的重要途径。

西部边境线长一万多公里，与 14 个国家接壤，其战略和国防地位十分重要。在霸权主义和强权政治抬头的国际政治军事形势下，加强民族团结、维护西部边疆稳定便显得格外重要。加快西部地区开发，促进边疆民族地区的社会 and 经济发展，有利于增强中华民族的凝聚力和向心力，从根本上挫败国内外敌对势力的各种阴谋与挑衅，为国家的长治久安和社会主义制度的巩固奠定坚实基础。

我国是一个统一的多民族国家，有五十多个民族居住在西部，占全国少数民族人口的 80%。东西部差距在某种意义上就

是汉族与少数民族的差距、内地与边疆的差距。因此，做好民族工作，推进民族团结进步事业，不仅是一个重大的经济问题，也是一个重大的政治问题。实践说明，一个国家如果其民族和边疆地区不稳定，其他地区以至全国的改革发展稳定都会受到损害，没有少数民族和民族地区的经济繁荣、社会进步，就没有整个国家的兴旺发达和文明昌盛；没有少数民族和民族地区的现代化，也就没有全国的现代化，西部大开发将成为西部少数民族地区加快发展的一次重要历史机遇。

总之，实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是实现邓小平两个大局的思想、解决地区发展不平衡构想的一个重大举措，这是一个全局性的发展战略，是推进建设有中国特色社会主义伟大事业在 21 世纪前期全面发展的一项宏伟战略任务，其意义之重大和深远，怎么估价也不会过分。

（五）

根据我国国情，要实现地区间的经济协调发展必然要经过一个由不平衡到平衡、由发展差距很大到差距逐步缩小、由一部分地区先富起来到全国各地区共同富裕起来的漫长历史过程。西北地区开发本身又面临着诸多的复杂因素和不利条件，要从根本上大面积改造生态环境、大幅度提高本区全体劳动者的素质、实现社会经济生态的可持续发展等，这些都需要相当长的一个历史过程。因此，处理好长期战略目标和各阶段战略步骤的辩证关系对于保证西北大开发的顺利展开十分重要。

综合考虑各种因素，与我国第三步发展战略目标相衔接，西北大开发应以五年、十年、五十年为期，分阶段制定各自的计划或规则，滚动推进、逐步深化。

第一步，以“十五”规划为契机，制定西北大开发的五年启动计划，即从现在起到 2005 年，国内生产总值发展速度高于全

国水平，城乡居民收入水平与全国平均水平的相对差距不再扩大；生态环境恶化的趋势得到初步遏制，合理开发和有效利用水资源，以实施农业节水措施为重点；完成有条件乡及行政村广播电视覆盖工程，绝大部分地区普及九年义务教育，成人扫盲率明显提高。

第二步，从2005年到2015年，是西北大开发的攻坚时期。力争大幅度提高优势产业，明显提高其综合经济效益和社会效益；基本消除因人为因素造成的水土流失现象，25度以上坡耕地全部实现还林还草，黄河、长江上游生态环境建设及荒漠化治理取得明显成效；基础设施建设基本适应经济社会发展的需要，交通干网和通讯干网达到县市一级，重大调水工程前期工作取得实质性进展，中心城市市政建设基本完善，城市功能得到有效发挥，小城镇建设形成规模，城镇和一些重点地区的自我发展能力得到提高；老工业基地的产业结构调整和技术升级基本完成，中小企业和非公有制经济得到长足发展，就业岗位大幅度增加；基本实现12年制普及教育，基本消灭青壮年文盲；基本建立起符合市场经济要求的区域经济良性发展机制。

第三步，到21世纪中叶，适应中国第三步发展战略目标的成功实现，西北地区也要实现三大非对称性零增长。即：实现人口数量和规模的零增长，同时实现人口素质的极大提高；实现物质和能量消耗速率的零增长，同时实现社会财富的极大提高；实现生态环境恶化速率的零增长，同时实现生态质量和生态安全的极大提高。至此，伴随着中国现代化的成功实践，依靠科学教育，西北地区初步走上了人口、资源、环境的可持续发展的良性轨道，西北大开发的目标将基本实现。

为了实现上述目标，当前和今后一段时间必须集中力量抓好以下五个方面的工作：基础设施建设；生态环境保护建设；产业结构调整；发展科技教育；扩大对外开放，并将其作为西部大开

发的战略重点。

——基础设施建设。基础设施建设的重点在公路，交通部计划用十年时间，在西部投资7 000亿元，建成35万公里公路，八条公路大通道。与西北相关的是六条公路大通道：甘肃兰州至云南磨憨口岸、内蒙古包头至广西北海、新疆阿勒泰至红旗拉甫口岸，宁夏银川至湖北武汉、陕西西安至安徽合肥、青海西宁至新疆库尔勒。铁路方面，“十五”期间，西部铁路大中型基建投资将达到1 000亿元左右，预计到2005年，西部铁路将达到1.8万公里左右。西北主要是建设陇海铁路宝鸡至兰州复线、西安至合肥铁路，同时完善西北省区间路网并实施提速战略。航运方面主要是优先发展支线运输，搞好机场建设规划，逐步建立起西北的支线机场网络。与此同时还要加强天然气管道建设，加强电网、通信、广播电视的基础设施建设。在水利建设方面，要以节水灌溉为重点进行灌区建设，以水资源优化配置为目标加强流域和区域的水资源统一管理，同时在这一时期还要以跨地区跨流域调水为重点，论证和制定长期水利建设规划。

——生态环境保护建设。以绿洲为中心的生态环境建设是这一时期的重点，也是再造山川秀美大西北的关键。要提高绿洲的森林覆盖率，在统一规划下建设并建立环境资源补偿金制度；严禁在大江大河上游以及塔里木等内陆河砍伐森林，对25度以上坡地坚决实行退耕还林还草；国家财政要专设大江大河源头及上游生态环境保护 and 建设基金，专门用于水土保持、植树造林、退耕还林等生态建设；采取以工代赈、以粮代赈、个体承包的方式帮助当地百姓尽快摆脱贫困；由团中央等社会团体组织青年和大学生志愿队到黄河上游地带植树造林；将中国最大的内陆河塔里木河纳入国家重点河流治理工程；采取严厉措施重点治理已达到国家五级标准的省会城市的大气污染；以大扫除的方式关闭一批污染严重企业；采取措施控制城市车辆规模，降低城市机动车辆