

经济管理出版社

ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

西部大开发与

可持续发展

陈栋生 著

西部大开发与可持续发展

陈栋生 著

经济管理出版社

责任编辑 孟书梅

版式设计 徐乃雅

责任校对 郭缸生

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与可持续发展/ 陈栋生著. —北京: 经济管理出版社, 2001. 5

ISBN 7-80162-163-8

I. 西... II. 陈... III. ①西部大开发 (中国)—研究②可持续发展—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 14359 号

西部大开发与可持续发展

陈栋生 著

出版: 经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编: 100035)

发行: 经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷: 国防工业出版社印刷厂

850×1168 毫米 1/32 11.25 印张 274 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月北京第 1 次印刷

印数: 1—4000 册

ISBN 7-80162-163-8/F·155

定价: 25.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社发行部负责调换。

通讯地址: 北京阜外月坛北小街 2 号 邮编: 100836

联系电话: (010) 68022974

前 言

大战略 新思路

——论西部地区大开发

一、面向 21 世纪的大战略

针对我国疆域辽阔、地区经济很不平衡的国情，80 年代中期，国家制定第七个五年计划时，按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则，将全国划分为东、中、西部三大地带，东部地带包括沿海地区的 12 个省、市、自治区；西部地带包括四川、重庆、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆 10 个省、市、自治区；其余 9 个省、自治区为中部地带。

改革开放以来，我国东部特别是东南沿海地区，利用较好的经济基础、有利的区位优势，在国家政策支持下率先较快地发展起来，为全国第一步和第二步战略目标的实现发挥了带动作用。与此同时，地区发展差距，特别是东西部地区之间的差距难以避免地相应扩大。目前西部地区人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的 60%，不到东部人均国内生产总值的一半。尚未实现温饱的贫困人口大部分在西部地区。区域经济发展失衡引发的诸多负面效应开始显现，引起了社会各方面的广泛关注。

在世纪之交，第二步战略目标基本实现，国力显著增强之时，启动西部大开发是以江泽民同志为核心的第三代领导集体，按照邓小平同志“两个大局”的深谋远虑，统揽全局、审时度势，对国家经济布局指向和区域政策作出的适时调整，是面向21世纪的重大战略决策。1999年江泽民总书记在几个重要会议上多次指出：加快中西部地区发展的条件已经基本具备，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。同年11月召开的中央经济工作会议，把调整地区经济结构，实施西部大开发，促进区域经济、城乡经济协调发展，作为今后国民经济进行战略性调整的重要内容，摆在突出的位置。

加快西部发展，逐步缩小地区间的发展差距，最终实现各地区经济普遍繁荣和人民共同富裕，既是社会主义本质特征的要求，也是国家经济持续快速健康发展的内在需要。西部地区幅员广袤，占全国陆地面积的56%（540万 km^2 ），是我国水能、天然气、煤炭、有色金属资源的主要蕴藏地和众多农畜土特产品的主产地，更是石油战略后备资源的所在，同时拥有庞大的资产存量和可观的科技人才资源，要实现更为宏伟的第三步战略目标，需要把西部上述资源更充分有效地纳入到国民经济运转中来。

我国地貌西高东低，由西而东形成三大阶梯，长江、黄河、珠江、澜沧江等大江大河均发源于西部地区，而西北沙漠戈壁广布，只有加快西部发展，使居于高山深谷与沙漠的人们尽快放下斧头，从“越穷越垦、越垦越穷”的怪圈中走出，江河的长久安澜、中下游地区的安全、华北与东北平原的防止荒漠化才有保证。科学地开发西部，偿还多年累积的环境生态欠账，是维护生存之舟、建设山川秀美的华夏家园、实现国民经济可持续发展的需要。

依托国内需求是国民经济持续增长的基本立足点。西部地区

人口 2.85 亿人，占全国总人口的 22.8%，而社会商品零售额仅占全国的 13%。目前西部城镇居民人均可支配收入比全国平均水平约低 20%；农民人均纯收入比全国平均水平约低 40%。许多最起码的需求受支付能力的限制，无法转化为现实购买力。因此，扩大内需很重要的一个方面，就是通过发展经济，提高西部地区城乡居民的就业率和收入水平，加快西部市场的发育。西部大开发，通过区际间的投入产出关联，必然为东部、中部地区的企业提供新的商机；为率先发展起来地区的 20 年来积累的资金、技术和人才提供新的用武之地。如果说积极的财政政策在扩大内需上主要是近期效应，那么开发西部则具有中长期效应。通过近、中、长期的政策组合，必将有力地拉动国民经济持续快速增长。

我国 55 个少数民族，大部分聚居在西部和陆地边境地区，加快西部经济发展，使各民族聚居地区和边境地区更加繁荣，是巩固加强民族大团结，增强民族凝聚力，保证边防巩固边境安宁与社会政治稳定的需要。

因此，西部大开发是一项突破区域囿限、事关国家战略全局，既具有经济、政治、社会和国防多方面现实意义，又具有深远历史意义的重大决策。

二、两个手段、三股合力

加快西部地区发展目标的实现须采用两个手段，形成三股合力。

两个手段是指市场机制和政府调控特别是中央政府的区域政策。要素价格变化和地区要素价格差异是推动产业空间转移的诱因。改革开放 20 年来东部沿海地区，特别是沿海大城市的土地、环保、劳动力等要素成本攀升，不少传统产业、产品的优势正在或已经丧失，西部地区理应依托上述要素价格相对低廉，从而在这些产业和产品上形成优势，夺取市场，站稳脚跟。传统理论在

讲到产业空间转移时，往往解释为发达地区和大城市的工厂和设备向欠发达地区搬迁。须知，在市场经济下，这种转移实际上更多的是通过优胜劣汰，即一地区某产业既有优势丧失，在另一地区相应产业有可能兴起，取而代之。因此，西部地区不能坐等“转移”，而应打争夺战。方式不同，转移中，西部地区的付出与收益都大相径庭，因此要充分利用市场机制对推进西部发展的积极效应。但除此而外，要解决东西部发展差距问题还须有政府调控特别是中央政府区域政策的支持。这是因为西部地区的自然条件及区位（处于国内运输网的末梢、国内大市场的边缘等），历史基础及历史包袱（如三线建设时，工厂靠山进沟社会负担沉重等）等外部环境因素，使西部的市场主体与东部市场主体并非处于同等起跑线。因而通过中央政府的政策倾斜和资金投入使西部和东部的市场主体处于大体相同的起跑线，是对市场（机制）局限与缺陷的弥补，非常重要。中央政府可在以下几方面提供支持；一是中央财政支持加快西部各项基础设施建设，这是揭开西部大开发序幕的前提；二是环境生态的保护与建设，西部地区的环境生态既是为了实现本地区的可持续发展，也是为了长江、黄河等大江大河中下游地区的安宁，上游地区退耕还林（草），国家和中下游地区通过以粮代赈等方式予以补偿本在情理之中；三是保证民众特别是西部农村居民在义务教育、初级卫生保健等社会公共产品的享用上与东部地区大体持平；四是为某些国有企业还清历史旧账。如 60 年代从备战出发在西部山沟里兴建了一些军工厂，现在产品要军转民，厂址有的要出沟进城，这些“旧账”让企业靠加强经营管理或建立现代企业制度都是消化不了的。十五届四中全会《决定》中有关“改善国有企业资产负债结构和减轻企业社会负担”的各项政策措施，有必要更多地向西部国有企业倾斜。

三股合力，一是进一步调整、完善区域经济政策，加大中央

政府对西部地区政策投入、资金投入的力度，加大财政转移支付的力度。二是广泛推进东、中、西部间的多层次、多形式的经济技术协作，加大发达地区对欠发达地区和贫困地区的帮扶力度。充分发挥市场机制优化资源配置的作用，推动要素的跨区域流动和跨区域的资产重组。对国内各民间组织与热心人士，对华侨、华裔、海外学子和国外公益性组织的真诚援助，亦应积极争取，热诚欢迎。三是加快西部改革开放的步伐，进一步探寻适应国内外大市场新态势、适合西部区情的发展战略与对策。如果说，前两者是加快西部地区发展的启动与推动力，后者则是关键与根本。因为只有通过后者，来自外部的种种支援和帮扶，才能转化为自身的“造血”功能，形成自组织、自发展的机制，成为推动西部发展永不衰竭的内动力。

三、新时空、新思路

“一五”和“三线建设”时期，国家在西部曾安排过许多建设项目（以156项为例，仅在陕西、甘肃两省的就有40项），当时是计划经济体制，采取中央投资、项目嵌入的方式。现在讲西部大开发，首先是体制背景发生了根本性变化，尽管中央财政会加大投入，但更主要的是依靠社会投资，包括区外、境外的投资，这些投资是按市场经济原则流动和配置的，目的是追求较高的投资回报。这决定了西部地区各级地方政府工作的着力点，要从过去主要抓项目、抓企业，转向着力构建良好的投资环境与经营环境。其次是，国内市场和市场竞争态势发生了重大变化，卖方市场向买方市场转化，不少传统产业、传统产品，供大于求，生产能力过剩闲置。这决定了西部大开发中既要借鉴东部地区的成功经验，又不能照搬。第三，经济全球化进程不断加快。在全新的对外开放环境下，西部区域市场不仅融入了国内统一大市场，且逐渐融入了国际大市场。其中既提供了新的机遇，也带来更严峻的挑战。因此西部开发，从总体规划到项目选择，既要充

分利用各种机遇，又要能经受国内外市场竞争的无情考验。

新的体制背景、市场态势和新的对外开放环境都要求西部开发要有新思路。要充分认识市场经济体制下区域经济发展不同于旧体制的新内涵：①区域经济发展的实际绩效，很大程度上取决于地区经济的竞争力和通过竞争在统一大市场中占取的份额；②市场竞争的胜负，很大程度上取决于创新，包括技术创新、组织创新、管理创新，而上述诸多创新的前提是制度创新，先导是观念更新、思路创新。

（一）树立新的发展观

迄今世界范围内，几百年来的工业化进程，既创造了历史上从未有过的辉煌，亦伴生了多方面的负面效应。百年回首、世纪反思，愈来愈多的有识之士认识到；以人为本，走经济—社会—自然（环境生态、自然资源）三维交合系统协调发展之路是正确的。党的十四届五中全会提出“把社会全面发展放在重要战略地位，实现经济与社会相互协调和可持续发展”作为经济发展的重要指导方针。西部地区是国家生态屏障之所在，而大部分地域环境生态基础脆弱。因而在大开发中坚持协调和可持续发展方针，具有特别重要的意义。无论宏观、微观的重大举措，都要既计算其直接经济收益，更要看到其可能引发的环境生态长期效应，必须以科学评估作为决策依据。目前黄土高原的水土流失、西北的荒漠化、沙尘暴、西南山地的泥石流与山体坍塌等，只有通过科学治理有所遏制、好转而不再恶化，西部大开发的宏伟规划才可能顺利实施。

单就经济发展而言，在短缺经济下，习惯把发展等同于增长，刻意追求经济总量及其扩张速度；在市场经济下则应强调地区经济的竞争力和对市场份额的占有预期。买方市场下谈发展，关键有二：一是通过多种途径提高产品的竞争力，提高自身产品在既有市场的占有份额；二是针对潜在需求开发新产品，开拓新

市场。没有市场、没有市场竞争力，伴随经济总量扩张的同时，很可能是成品与资金积压等比例地上升，严重时甚至会使地区经济运转发生阻滞。

就近期发展而言，西部地区的当务之急是提高“一力”、“二率”。“一力”即提高市场竞争力；“二率”是指增加新的就业岗位，减少失业人口，提高就业率，加快农业劳动力向非农产业转移的步伐，提高转出率。目前西部10省（自治区、市）农业劳动力在社会劳动力中的份额，比全国平均值高5—20个百分点。前者关系到西部地区在市场竞争中能否保有或扩大一席之地，遏制停产、半停产企业的继续增加；后者关系到西部民众收入能否提高、内需能否扩大与社会的稳定。

（二）树立新的资源观

土地、能源、矿产等天赋资源是经济发展的重要物质基础，西部地区有丰富的蕴藏，理当有效利用。但要看到现代市场经济中，作为推动经济增长与发展的要素资源，其内涵深化、外延扩大，各种资源要素的相对地位随其对发展贡献度的高低，已有明显变化。在科技进步突飞猛进、知识经济已现端倪的时代，总的说，天赋资源和未经专门培训的一般劳动力资源的作用相对下降，而品牌、商标、专利、市场网络、信息、创新环境等后天获得性资源与创新人才的作用与日俱增。在某种意义上说，后者对前者有点石成金之效。海尔、小天鹅等优强企业，在中西部兼并活动中的并未注入多少资金，而只是带出了品牌，带出了新的管理模式，注入了新的经营理念，就使一些企业起死回生，颇发人深省。资金短缺确是制约西部发展的重要因素，但相比之下，西部地区软资源和企业家人资源的短缺更显突出。因此西部大开发在推进物质资源开发的同时，要把人力资源开发与软资源的培育摆在更重要的位置。

讲到人才，有关方面已表示“通过制定优惠政策，从国外和

东、中部地区吸引人才“落户”西部”。我以为对西部当前而言，更紧迫的是通过“人才环境”的改善，发挥现有人才作用，使人才外流的势头有所遏制。因为西安、成都、重庆、兰州、绵阳等西部大中城市科研院所、大专院校和大企业集结的科技人才数量，在全国排序多在前十位。而前四个大城市工业竞争力的排序却远在前十位之后。造成如此不对称的症结恐在于体制束缚，出路在于通过官产学研金（融）结合、通过大力发展民办科技企业等制度创新，释放现有科技人才的潜能。对于必需从区外引进的人才，采用“候鸟”等灵活方式比“落户式”成本低。只要工作做得细、针对性强，收效会更明显。

（三）树立新的优势观

优（劣）势，是地区经济发展战略或规划中使用频率最高的词汇，但在经济学和日常用语上，这一词汇的内涵并不相同。在经济学中，它亦有绝对优势（亚当·斯密）、相对优势（李嘉图）、要素禀赋优势（俄林）、竞争优势（迈克尔·波特）和核心竞争力优势之别，上述理论范畴的发展与嬗替，既是学理认知上的不断深化，亦反映了市场竞争中区域分工格局形成动因与机理的发展演变。众所周知，新疆盛产棉花，石油蕴藏也较丰富，有一“白”一“黑”优势资源之说。1998年笔者到那里调查，看到众多纺织企业陷入困境，而几个生产经营非常红火的企业——新疆特变电工股份有限公司、新疆轮胎厂等与“一白一黑”并无紧密关联，靠的是竞争优势的建立。实践是检验真理的惟一标准，上述事实，既是对区域经济学中已陈旧理论的挑战，也是对今后西部地区产业结构调整与选择的启迪。

50、60年代根据“全国一盘棋”方针对西部工业布局的安排，80、90年代在发挥资源优势战略指导下的发展，使采掘工业、原材料工业在西部工业结构中占有很大份额，这些工业的发展，对推进西部地区工业化、对支援全国经济建设都曾作出过历

史性的贡献，问题是这样的结构特征今后不宜继续保持下去。这是因为采掘工业有个越采越深、成本递增以至资源枯竭的问题；其次，我国相当一部分矿藏的赋存条件复杂，有效含量不高或选冶难度大，在对外开放的新环境下，极易受到国际市场的冲击，所有这些影响亦会转移到原材料工业中；再者，上游产业的比较劳动生产率和收益也远低于下游产业。如果保持既有结构格局，最好的结局只能是保持和发达地区等距离的差距。为此在西部地区结构调整与选择上宜采取“异中求同、同中寻异”的方针。即在产业选择上西部地区不能拘泥于主要搞上游产业，而应与发达地区同样要走产业升级之路，要发展下游产业、发展高新技术产业；在实施产业升级的过程中，西部又要从竞争力相对较弱的现实出发，在策略上尽可能采取“差别化战略”、“错位经营”、“分层竞争战略”等“同中寻异”的策略，围绕核心竞争力的发掘与培植，构建有竞争优势的地区特色经济，以减少风险，提高成功率。

（四）树立新的发展模式

区域经济学曾把地区经济发展概括为自上而下和自下而上两种模式。50、60年代嵌入式的发展，是自上而下。80年代以来，地方政府权限扩大，以至“书记抓项目、市（县）长跑贷款”，这仍然是自上而下的发展。真正的市场经济是各类市场主体唱主角，自下而上地发展，这在浙江温州、台州等地看得较清楚，无论经济高涨期，还是市场低迷期，什么样的坎他们都能迈过。这不是说那里的企业没有亏损和破产的，而是说倒闭了一批，另一批更有竞争力的企业又重新崛起，地区经济的活力、应变力、自我发展能力尽在这优胜劣汰生生不已之中。

在实施积极财政政策的大背景下，依靠财政资金驱动已拉开西部大开发的帷幕，而其“正剧”则须靠多元的市场主体。市场主体如何形成？首先是在实现富民兴区的目标中，坚持富民为

先、富民为本。只有轻徭薄赋，使民众不仅有生活资源之产，亦有生财资本之产，才能加速千万个市场主体的形成，相当规模群众性原始积累的铺垫是一个地区市场经济发育的温床。舍此，外部各种要素的注入都难以奏效。其次，真正“四自”（自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束）的市场主体是市场交易的成果。譬如拥有技术特别是专利技术的工程技术专家，凭靠其“知本”，与拥有土地、厂房、资金的持有者通过交易，就可以形成市场主体。而大批市场主体形成之时，许多看似棘手的问题都会较容易地解决，譬如失业下岗问题，1个市场主体提供20个就业岗位，1万个市场主体就可解决20万下岗者的再就业；“再就业工程”说到底是培育创业者、投资者等市场主体。

（五）树立新的规划观

西部大开发是一个既宏大又复杂的系统工程，亟须统筹规划、分步骤、有重点地推进。体制背景的根本变化，要求发展规划在内容、目标、依据和编制方式方法上都有相应的转变。发展目标上，过去主要是GDP等价值指标和主要工农业产品的实物指标。为了体现“以人为本”，新增就业岗位、社会保障体系的发展与民众福利水平的增进以及反映人力资本开发的指标、生态环境的指标都应将其作为重要内容纳入。其次，过去的规划在产业发展上很具体，一直延伸到具体项目。在新的发展规划中，上述这些内容都属于市场主体自主决策的范围。政府主要是提出地区经济未来发展的目标，明确鼓励、支持的产业发展方向，为这些产业的发展进行制度安排（如建立创业风险基金、中小企业担保基金等）、组织构建（如建立民办科技企业孵化器等）和制订竞争规则。

发展规划制订的依据，过去往往先订出年均递增率，计算出远景GDP总量，再物色产业和项目，凑足总量。市场经济下发展规划必须坚持市场导向，以市场调研和预测作为规划制订的出

发点，以产品能否有市场作为检验规划是否符合实际的依据。远景需求预测在渐进平滑发展期，比较好办，在突变和转折期则难度很大。譬如“九五”计划确定2000年全国煤产量为14亿吨，现在看来2000年的需求量也就在10亿吨左右，误差率甚大。由于生产能力大于产量，产量大于销量，煤价下滑，以致西部有的省区每生产1吨煤要赔30多元。然而就是这样的省区仍旧在建新矿井、新矿区，这种做法值得斟酌。近年产业结构的变化、节能降耗的成就以及为了控制城市的大气污染，使能源消费及其结构已经并将继续发生重大变化，西部地区能源生产结构如何与之相适应，很值得深入研究。

竞争与风险是市场经济的特点。西部地区制订规划要知己知彼，渗入博弈思想，对自身和诸多竞争伙伴竞争力的强弱消长有所分析，以使市场份额预期更接近实际；对各种不确定因素有足够的估计，做好相应的预案。

企业、农户是市场经济的主体，是发展规划的具体实施者，为了使规划更符合实际，特别是涉及到不同群体利益关系调整的内容，西部地区政府应与各类市场主体进行对话，把对话、沟通、协调贯穿于规划编制的全过程；使规划编制的过程，同时亦是民众参与“公共选择”形成共识的过程。这样才能把好事办好、办实。

陈栋生

1999年11月

目 录

前言:	(1)
第一章 西部大开发的现实意义	(1)
第一节 西部大开发意义重大——面向新世纪走出 新路子	(1)
第二节 对西部大开发的战略思考	(5)
第三节 论西部大开发——地区经济现状分析与开发 对策探讨	(22)
第四节 再论西部大开发	(38)
第五节 西部大开发的战略目标该作何定位	(50)
第六节 大开发启动第一年回眸 ——兼论经济全球化和西部大开发	(54)
第二章 制度创新与西部大开发	(71)
第一节 制度创新是加快中西部发展的主动力	(71)
第二节 中西部经济崛起的重要支点: 大力发展非公有制 经济	(94)
第三节 制度创新: 中西部发展的动力	(98)
第四节 深化改革是中西部地区工业振兴的必由之路	(101)
第五节 欠发达地区经济发展的几个问题	(120)
第三章 中国西部地区工业化历程的回眸与前瞻	(127)
第一节 西部工业化的历程	(127)
第二节 西部工业发展的成就及其与其他地区的差距和	

前景展望	(135)
第三节 西部工业发展前景展望	(144)
第四节 西部大开发：“新的思路”新在何处	(146)
第五节 西部大开发需要新思路新模式	(151)
第四章 西部大开发机遇与挑战（上）	(157)
第一节 五大基地的崛起	(158)
第二节 一批支柱产业进一步壮大	(163)
第三节 朝市场化、现代化迈进的大农业	(168)
第四节 交通通信网络进一步完善，区域市场更加发育， 对内对外开放提高到新水平	(171)
第五节 中心城市实力与功能进一步增强，重点地区开发 步伐和城市化进程加快，带动各类地区经济共同 发展	(177)
第五章 西部大开发机遇与挑战（下）	(187)
第一节 五大基地的崛起	(189)
第二节 一批优势产业的壮大	(197)
第三节 向集约化、市场化迈进的大农业	(205)
第四节 交通通信网更趋完善，与国内外大市场相联的 区域市场更加发育，旅游业蓬勃发展	(209)
第五节 城市化进程加快，重点开发区建设有序展开	(215)
第六章 西部大开发与企业新机遇	(223)
第一节 西部大开发：企业新机遇	(223)
第二节 投资西部就是投资未来	(226)
第三节 投资中国西部大有可为	(228)
第四节 振兴西部经济促进区域协调发展	(231)
第五节 西部经济崛起之路	(237)
第六节 加快西部经济振兴，促进区域协调发展	(239)

第七节 抓机遇 抓什么·····	(241)
第七章 西部大开发与区域经济发展·····	(248)
第一节 西部大城市的功能定位与发展对策·····	(248)
第二节 成都：西南大开发中的制高点·····	(254)
第三节 银川大发展先抓原始积累·····	(257)
第四节 充分发挥武汉在加快中西部发展中的战略 制高点作用·····	(263)
第五节 从经济布局看新疆经济的发展·····	(266)
第六节 长江上游经济带发展的几个问题·····	(275)
第七节 黄河中上游地区经济发展的若干思路·····	(281)
第八章 西部大开发的政策实施与可持续发展·····	(288)
第一节 西部大开发的决策背景和工作重点·····	(288)
第二节 西部大开发的地域范围和政策·····	(291)
第三节 西部大开发要依靠两个手段三股合力·····	(298)
第四节 光有热情是不够的·····	(301)
第五节 西部大开发，热点冷思考·····	(307)
第六节 为西部起飞插上翅膀·····	(312)
第七节 中部崛起中的障碍克服·····	(315)
附 录：·····	(327)
附 表：·····	(334)
主要论著·····	(335)