

● 跨世纪发展战略

西部大开发与 东西联动

李忠杰 主编



中共中央党校出版社

跨世纪发展战略

西部大开发与东西联动

李忠杰 主 编

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发与东西联动/李忠杰主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2001.6

(跨世纪发展战略)

ISBN 7-5035-2262-3

I. 西… I. 李… III. 西部大开发 (中国) —文集 N.F127-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 15888 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京国防印刷厂印刷 新华书店经销

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 18

字数: 464 千字 印数: 1—1200 册

定价: 29.00 元

面向新世纪 探索西部大开发的新思路

——在全国党校系统“西部大开发——东西联动”
理论研讨会上的讲话

中共中央党校副校长 刘海藩

(2000年9月6日)

各位代表、同志们：

全国党校系统“西部大开发——东西联动”理论研讨会今天在重庆召开，可以说是适逢其时、适逢其地。说适逢其时，是我国国民经济和社会发展的“九五”计划即将全面完成，“十五”计划在新世纪即将开始实施，西部开发的总体规划已经被列入国家“十五”重点专项规划，西部各省区市和国务院有关部门正在根据中央部署，做好本地区和本行业的开发规划，我们在这样的時候进行理论研讨是必要的、有意义的。说适逢其地，是因重庆地处我国长江经济带与东、中西部经济带的交汇处，是西部物资、资金、人才和信息交流中心，承担着带动西南地区和长江上游经济、社会发展的战略任务，对促进全国经济发展起着承东启西、左右传递的重要作用，在西部大开发中具有重要的地位。在即将跨入新世纪之际，专家们聚首重

庆，来研讨西部大开发，研讨西部大开发中的东西合作与东西联动，我们就能从实地感受到重庆人民在市委市政府领导下，落实中央的战略部署，开发和发展西部的行进步伐，体验重庆人民的奋发精神，学习重庆市的经验，使我们取得新的收获、新的突破。

对于这次会议，重庆市委和市委党校的领导很重视，对会议精心安排、细致准备，我这里代表中央党校校委，向重庆市委领导、向重庆市委党校表示衷心的感谢和敬意！与会的各位代表认真准备了参会的学术论文，在会议上也一定会认真研讨，出一些高质量的研究成果，对与会的各位代表表示热烈的欢迎和感谢！

利用这个机会，我想讲以下几个问题。

一、从现代化建设全局的高度充分认识 中央西部大开发战略的重大意义

我国已经经历了二十多年的改革开放，保持了二十多年国民经济持续快速增长，即开始实施现代化建设的第三步战略部署。正是在这样的历史关头，党中央提出实施西部大开发战略，这是关系我国现代化建设全局的重大决策，对于进一步推进西部地区的经济开发和发展，对于推进整个国家的改革和建设步伐，对于保持党和国家的长治久安，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治和社会意义，并且对我国整个 21 世纪的经济发 展也都将产生深远的影响。

实施西部大开发战略，是实现社会主义共同富裕的本质要求、贯彻落实邓小平“两个大局”的战略构想的具

体行动。改革开放初期，邓小平就提出了让一部分地区和一部分人先富裕起来的大政策。他深刻总结了我国建国后 30 年发展区域经济的经验教训，就优化区域经济布局、加快现代化建设步伐提出了“两个大局”的战略构想。改革开放 20 年来，我国各地区的经济都取得了长足的发展。东部地区由于具有较好的经济基础、有利的地理位置和社会资源条件，加上国家政策的支持，现代化建设走在了全国的前列，经济和社会发展突飞猛进，人们普遍过上了小康生活，已经积累了相当规模的经济实力。因而，加快中西部地区经济发展的时机已经成熟。同时西部地区由于受历史、自然和区位等诸多因素的影响，总体发展水平与东部相比，存在着较大的差距，目前这种差距还呈现拉大的趋势，客观上也提出了加快中西部发展的迫切要求。所以，在继续加快东部沿海地区经济发展的同时，不失时机地实施西部大开发战略，是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新世纪的重大战略部署，对于加速实现全国各地的共同繁荣和人民的共同富裕，将发挥重要的作用。

实施西部大开发战略，对于加强民族团结、维护国家统一、巩固边防和保持社会稳定具有重大的政治意义。广大西部省区地处祖国边疆，是少数民族集中聚居的地方。多年来，国内外敌对势力对我国实行“分化”和“西化”，利用西部民族和宗教问题搞颠覆和分裂活动。维护和保持民族地区的稳定，挫败国内外敌对势力分裂我国的阴谋，很关键的一条，就是不断加快这些地区的经济发展和 社会进步，进一步巩固和发展平等、团结、互助的社会主

义民族关系，增强整个中华民族的凝聚力和向心力，从根本上巩固社会稳定和边疆安宁的大好局面。实施西部大开发战略，必将推动西部少数民族和民族地区的经济社会发展，进一步改善人民生活，从而促进民族团结、边防巩固和社会稳定。

实施西部大开发战略，是扩大国内有效需求、实现经济持续快速增长的重要途径。近年来，国内有效需求不足，成为影响我国经济发展的主要制约因素。在这种情况下，国内有相当一部分资金、技术和劳动力需要寻求新的生产领域、新的市场、新的发展空间。西部地区幅员辽阔，自然资源丰富，但发展水平较低，还蕴藏着巨大的投资机会、巨大的市场潜力和发展潜力。实施西部大开发战略，加快中西部地区经济发展，通过发展特色经济，提高人民的生活水平，社会购买力就会相应提高，投资需求也会增加，市场容量必然扩大，就会有效地扩大国内投资需求和消费需求。同时，在西部大开发中还将提供大量的就业机会，吸纳众多富余劳动力，从而缓解全国的就业压力。此外，由于西部地区所具有独特的沿边优势，加快西部开发还有利于拓展中亚和东南亚市场，促进全面实施外经贸多元化战略。这些，对于扩大整个国内市场容量、扩大国内市场需求有着重要的作用，有利于促进国民经济增长目标的实现。

实施西部大开发战略，对于促进我国加快结构调整步伐、提高国际竞争力具有重要作用。当今世界经济的一个突出特点是，经济结构调整正在全球范围内广泛而深刻地进行，给各国经济发展带来深刻的影响。我们既面临

着新的发展机遇，也面临着严峻的挑战。为了在新世纪抓住机遇，迎接挑战，努力使我们发展得更快、更好，必须加快结构调整的步伐。实施西部大开发战略，充分发挥这些地区市场潜力大、自然资源丰富和劳动力成本低的比较优势，为加快全国经济结构调整和产业优化升级提供广阔的空间，为东部地区的发展提供市场和能源、原材料支持，为东部地区的结构调整创造条件，进而实现整个国家产业结构的合理化，增强国际竞争力。

实施西部大开发战略，对于我国在新世纪走可持续发展之路有着极为重要的意义。西部地区为我国长江、黄河的源头，其水资源的开发利用状况对于保证中下游地区水资源供应和防治洪涝灾害具有举足轻重的影响。同时，西部地区又是我国生态环境十分脆弱的地区，千百年来频繁的战乱、自然灾害和各种人为的原因，西部地区的自然环境不断恶化，黄河频繁出现断流现象，荒漠化逐步向东推移的趋势年复一年地加剧，长江上游水土流失对中下游地区防洪的威胁不断加大。这不仅对西部地区，而且也给东部地区的经济社会发展带来了严重的不利影响。因此，不遏制西部地区的生态环境恶化趋势，就没有全国经济社会的可持续发展。通过西部大开发战略的实施，改善西部的生态环境，建设一个山川秀美的新西部，必将加大推动整个国家的可持续发展进程。

总之，正如江泽民总书记 1995 年 12 月在陕西、甘肃考察时指出的，没有西部地区的繁荣昌盛，就不可能实现我们整个国家的繁荣富强；没有西部地区的社会稳定和民族团结，就不可能保持我们整个国家的社会稳定和民

族团结；没有西部地区的全面振兴，就不可能达到我们整个中华民族的振兴；没有西部地区的基本现代化，就不可能有我们整个社会主义现代化建设的最终成功。

二、正确把握西部大开发面临的国际大局 和国内大局的新变动

开发后进地区，已经有一些经验可供我们借鉴。从世界范围看，美国 18 世纪末到 19 世纪以及第二次世界大战到七八十年代两个时期对美国西部的开发。从新中国建立以来的历史看，50 年代有以内地为经济布局重点的“一五”计划的大规模的经济建设，六七十年代也有以西北、西南为重点的“三线建设”。改革开放以后，推进东部地区的开放发展，我们更是探索出了一系列有中国特色的成功的经验。但是，必须看到，面向新世纪实施西部大开发战略，所面临的国际环境和国内环境已经发生了新的、重大的变化。为了积极迎接挑战，抓住机遇，更有效地推进西部大开发战略的实施，必须正确把握西部大开发面临的国际国内环境。

首先，与 20 年来东部地区的开放发展相比较，西部大开发面临的国际环境发生了深刻的变化。从政治方面看，霸权主义、新干涉主义和强权政治有新的发展。从经济上看，经济全球化、新科技革命和相应的经济结构调整三大趋势迅速发展，日益突出，必将对西部大开发产生重大的影响。80 年代初期，我国东部沿海地区对外开放，正处于亚洲新兴工业化国家向外转移劳动密集型产业和国际市场扩张阶段，东部地区可以利用有利的国际环境，发

展外向型经济。同时，东部地区参与国际分工，受到国内市场尚不开放的自然保护以及国家优惠政策的保护。以亚洲金融危机为转折点，世界经济进入新一轮调整时期。世界经济和国际贸易增势趋缓，能源原材料和初级产品价格普遍下跌，西部大开发在起步阶段就可能面对一个竞争更加激烈的国际市场环境。随着经济全球化进程的深入，我国加入世界贸易组织以后，国内市场对外开放的领域将进一步扩大，开放程度进一步提高，在外国资本更加关注市场潜力巨大、劳动力和土地成本低廉、自然资源富集的西部地区的同时，西部地区又将直接面对更加开放环境下的国际资本的竞争压力，而国家实行各种优惠保护政策的空间则会不断缩小。因此，面对深刻变化了的国际环境，经济发展相对滞后的西部经济在大开发中可能受到严峻的考验；把进一步扩大对外开放与适度有效保护相结合，就成为西部大开发中必须重视并加以解决的问题。

其次，经过二十多年的改革，我国的经济体制已经发生了深刻的变化，西部大开发战略是在推进社会主义市场经济发展、市场经济体制初步形成的体制环境下启动的。在传统计划经济体制下，由于人财物的高度集中，国家具有超常的资源动员能力和效率，“一五”时期和“三线建设”时期两次大规模的在西部进行经济布局，迅速奠定了西部地区的工业化基础。但是，在向社会主义市场经济转型以后，国家直接掌握的财力很少，资源配置的主体转向市场，在市场机制的调节下，生产要素的流动要受市场价格信号的引导，这就很可能出现在一定时期市场调

节相对不利于生产要素西进的情况；同时，由于我国经济体制改革进入攻坚阶段，改革将涉及就业制度、收入分配制度、社会保障制度、政府职能、宏观调控体系、市场体系等一系列领域的深层次问题，西部地区在大开发中不仅要推进开发以促进经济发展，而且要进行改革攻坚实现体制创新。改革也是要付出成本的，通过体制改革来推动经济开发的难度，比改革初期明显增大。因此，面对这样的体制环境，实施西部大开发战略，必须重视如何把国家的区域政策与市场机制的作用更好地结合起来，把开发和改革结合起来。

再次，我国的经济以往长期是短缺型经济，但经过改革开放二十多年的发展，我国经济在总体上已告别了短缺时代，这就是西部大开发所必须面对的市场环境。短缺经济表现为消费品市场的供不应求以及加工工业生产能力的相对不足，因而通过大规模发展消费品工业和加工工业就可实现经济的总量扩张，只要扩大投资，多上项目，就可以获得很高的经济增长速度。随着国内供求关系的变化和买方市场的出现，大多数工业品的生产能力已严重过剩，这种水平扩张模式赖以存在的条件基本消失。目前，西部地区仍处于工业化的初级阶段，西部 12 省区市人均国内生产总值约合 500 多美元，国内生产总值仅占全国的 18% 多，这与西部 12 省区市占 71% 的国土面积和 29% 的人口比例很不相称。但要在西部大开发中推进西部地区的工业化进程，却面对着过剩经济形态、市场需求约束强化的环境。在这种市场环境下，一方面，如何选准大开发的对象和重点，是需要着力解决的一大难题；另

一方面，如何通过技术创新、产品创新和管理创新，通过产业和企业素质的不断提高，来获得更强的市场竞争力，也成为大开发中的一个关键环节。

此外，西部大开发还面对着脆弱的生态环境。据有的专家考证，西部地区在中华民族的发展史上曾经有过比较好的生态环境，如在西周时期，西北的黄土高原覆盖率达50%以上，其余是一望无际的肥美草原。但由于各种原因，大概自唐朝以后，西部地区的生态环境开始发生劣变。新中国建立以后，虽然为改善西部地区的生态环境，党和国家一直都在采取措施，但由于长期以来实施的资源导向型开发战略，已经使得西部地区生态环境呈恶化态势。近年来黄河出现了越来越长时间的断流，下游地区面临沙化和生态环境改变的严重威胁，国家黄河治理委员会不得不强令中上游大比例缩减引黄用水而向下游放水，有中华民族“母亲河”之称的黄河有可能成为一条内陆河的警告已经引起人们的普遍担忧。在西部大开发战略的实施中，保护环境、维护生态平衡、坚持可持续发展必然成为重中之重，一系列的水土整治、退耕还林还草的措施也开始推行。在这样的形势下，西部地区在大开发中的垦荒、伐木、灌溉等方面的开发利用要受到极大地限制，开发和发展农林牧副渔的思路必须进行重大调整。但许多与重要江河治理关系密切的地区，往往是自然条件恶劣的地区、贫困人口聚集的地区、发展经济的途径极为狭窄的地区、地方财政异常困难的地区。因此，如何既有效地保护生态环境，把坚持可持续发展放在十分突出的地位，同时又找到兴地富民有效的途径，是在西部大开发

战略的实施中所必须解决的又一个突出问题。

国际环境发生了深刻变化，体制环境发生了深刻变化，市场环境发生了深刻变化，生态环境也发生了变化，对于这些事关大局的变动，我们必须准确地把握，才能实事求是，树立信心，增强历史责任感，坚定不移地贯彻落实党中央的重大决策，不失时机地推进西部大开发。

三、实施西部大开发战略要探索新的思路

江泽民总书记指出，在发展社会主义市场经济的条件下，加快开发西部地区，要有新的思路。只有探索实施西部大开发战略的新的思路，才能适应建立社会主义市场经济体制的要求，适应转变经济增长方式的要求，适应参与国际竞争的要求。

第一，全面规划，统筹安排，把西部大开发作为我国 21 世纪经济社会发展总体战略的有机构成部分，纳入现代化建设的第三步战略部署。西部大开发是一个系统工程，不仅西部各地区的开发是一个统一的大系统，而且西部开发又是包括在全国经济和社会发展这个总系统之中的。即西部开发不仅要发展西部，而且要把西部作为新的经济增长点，迅速增强我国的综合国力。所以，必须全面规划，统筹安排，以保证西部大开发的健康推进。做好西部大开发的规划，首先要立足高远，要从战略上面向世界、面向现代化、面向未来，把加快西部经济社会发展同保持政治社会稳定、加强民族团结结合起来；把西部发展同实现全国第三步发展战略目标结合起来。其次，要实事求是，在开发内容和时限、步骤等方面，都要认真考虑客

观要求和可能，提出实实在在的目标，制定超常而又切实可行的措施，按照有所为、有所不为的方针，有目标、分阶段、循序渐进地推进西部大开发的进程，例如，初期阶段可用 10 年左右，重点建设基础设施和改善生态环境，使经济运行进入良性循环；第二阶段加速发展，用 20 年的时间，缩小与东部的差距；第三阶段，全面推进现代化建设，到下世纪中叶，跟上全国的发展目标。在策略选择上，还要统筹全局，西部大开发要重视产业的高起点和区位优势的增长点，认真研究西部各区域之间的经济关联、产业循环转移及产业升级的衔接与条件。

第二，要形成与完善适应发展社会主义市场经济要求和新的对外开放环境的新型的西部大开发体制。我国前几次对西部的大规模生产力布局可开发建设，基本上是国家集中开发的体制，主要通过国家投资兴办工业和建设基础设施，这种种开发体制对于基础差、底子薄的西部地区在当时是必要的，也有着客观必然性。在经过二十多年的经济体制改革以后，西部大开发也要有体制创新，在开发主体上，不能再是以国家为单一的开发主体，而是要有广泛的经济主体参与，不仅充分调动西部地区各类经济主体投资开发的积极性，而且特别要广泛动员、引导、吸引其他地区，尤其是东部地区的各类经济主体参与西部开发；在开发的所有制结构上，要从西部地区的实际出发，进行所有制结构创新，当然要发展公有制经济，特别是要用正确的态度对待原有公有经济。西部有大量的实力雄厚的国有企业，要积极支持，深化改革，强化管理，使其在西部开发中发挥主导作用。但发展公有经济要注

重多种实现形式，更要大力发展非国有经济和非公有制经济，通过多种所有制经济的共同发展给西部大开发注入活力和生机；在开发的动力机制上，虽不能排斥精神动员，但更要适应市场经济运行的经济利益激励、开发投资回报的引导、合作双方的互惠互利；在开发的调节机制上，要强调市场机制与国家的宏观调控、政策引导相结合。培育和优化以生产要素市场为核心的市场体系，通过大开发，实现资源的合理、有效配置；同时，新的开发体制是全方位开放的体制，要面对经济全球化加速发展的趋势，充分利用国内外两个市场、两种资源，以大开放促进大开发。

第三，要立足于西部地区的经济成长，增强西部地区自身的“造血”功能。改革开放以前在西部进行的大规模的生产力布局和建设，都是在传统计划经济体制下，完全依靠国家投资来实施的。随着社会主义市场经济的发展，我国的市场化程度越来越高，国家直接掌握的经济资源在全社会的份额逐步降低，国家预算内的投资在社会总投资中的比重已降至5%~6%，因而，要完全依靠国家大规模投资来进行西部大开发显然是不切实际的。就西部地区而言，要彻底改变“等、靠、要”的依赖思想，把实施西部大开发战略建立在艰苦奋斗、自力更生、发愤图强、开拓进取的基础上；要充分调动和发挥西部地区人民群众投身大开发的创造性、积极性和主动性，要调动和挖掘一切可用的人财物资源投入大开发；在大开发中通过结构调整和产业升级，实现区域自身的结构优化和资源的有效配置；还要营造良好的硬环境与软环境，吸引、稳

定国内外的资金、人才、企业进入西部进行开发。当然，就国家作用而言，在西部大开发中主要发挥三方面的功能，即在西部进行大型基础设施建设投资，促进良好的大开发环境的形成；实行政策引导，促进国内外的资金、技术、人才、企业参与西部大开发，服务西部大开发；提供政策支持，在可能的条件下，为西部大开发提供一些优惠政策。从根本上说，只有在西部地区自身经济成长、“造血”功能不断增强的基础上，国家的扶持、东部的支援才能产生更大的作用；而国家的扶持、东部的支援的作用归根到底还是要通过西部地区自身的经济成长与“造血”功能的增强来实现。

第四，要把握以市场为主导的开发导向。西部地区资源丰富，因而很长时期以来的开发思路是“立足于资源优势搞开发”。但是，资源总是有限的，而且资源性产业具有成本递增的特点，随着资源的深度开发，低成本的优势会逐渐消失，这在西部地区的一些能矿产业中已经或正在显现出来；同时，我国的经济运行环境已经发生重大变化，大部分领域出现买方市场，从供给约束转向需求约束，加工生产能力的过剩以及大量的低水平重复建设，导致一些资源产业的生产能力严重过剩；此外，随着我国经济开放的深化，资源产品受国际市场价格和汇率变动的影响越来越大，近年来，国际市场原材料和初级产品供过于求，价格大幅度下跌，而东部沿海地区也凭借港口优势加快利用国外的资源，降低了对中西部资源的依赖程度。因此，在西部大开发战略的实施中，再要以资源导向进行开发显然难以为继，必须转向以市场导向进行开发。要从

简单地着眼本地资源搞开发转向以市场需求为依据，确定具体的开发内容；要从单纯地开发能矿资源转向根据市场变化，及时调整开发的方向；要从大量消耗资源的粗放型扩张转向结构优化、技术创新、产品创优，培育和增强市场竞争能力。

第五，要坚持可持续发展的开发模式，更加重视资源保护、环境整治和生态建设。西部地区的生态环境十分脆弱，因而实施西部大开发战略，必须以人口、资源、环境、生态和经济发展相协调为硬性约束，在开发中既要考虑西部地区的发展需要，又不能损害其他地区和整个国家的利益；既要考虑到当代人的发展需要，又不能以牺牲后代人发展的能力为代价。只有转向可持续发展的开发模式，才能得到其他地区的支持和全国的支持，也才能造福于后代子孙。要实行重要资源的保护性开发。战略性资源应减少开采强度而留有储备，一般性资源在开发中要提高采收率；要采取切实有效的措施保护环境，在大开发中决不能再走“先污染、后治理”的老路，环境评估应成为开发项目的硬性约束；要把再造山川秀美、生态建设作为大开发的重要内容。还要加强人口的计划生育管理，提高人口素质。

第六，要科学确定开发的切入点。近期主要是基础设施建设和生态环境建设。基础设施建设是西部大开发的基础，同时对于拉动内需和经济增长具有重要作用。生态环境建设对于西部地区的持久开发与发展极为重要。目前，全国水土流失面积 360 多万平方公里，其中西部地区占 80%。全国每年新增荒漠化面积约 2400 平方公里，也