

中国科学院可持续发展研究中心  
第四期特别支持项目成果

# 西北地区发展战略 与对策研究

樊胜岳 程国栋 等 编著  
封志明 张小雷



海洋出版社

中国科学院可持续发展研究中心  
第四期特别支持项目成果

# 西北地区发展战略 与对策研究

樊胜岳 程国栋 等 编著  
封志明 张小雷

海洋出版社

2003年·北京

### 内 容 提 要

本书就西北地区地缘格局及面临的重大问题、资源保证程度与生态环境建设、退化生态治理模式探讨、退耕还林还草及其对粮食生产的影响、经济发展与结构走向、社会经济发展的模式与产业重点、城镇体系建设、人力资源开发与知识发展战略、农村反贫困战略、西北大开发国外经验借鉴与对策建议等 10 个生态与经济问题的重大问题进行了专门研究,提出了一些有新意的看法与见解,对有关政府机构、组织、社会人士充分认识和促进西北地区的区域经济可持续发展有所裨益。

本书适宜从事区域经济、资源开发、国土整治、生态建设等有关部门和高等院校师生作参考之用。

### 图书在版编目(CIP)数据

西北地区发展战略与对策研究/樊胜岳等编著. —北京:海洋出版社,2003.2  
ISBN 7-5027-5846-1

I. 西… II. 樊… III. ①生态环境-可持续发展-研究-西北地区 ②地区经济-经济发展战略-研究-西北地区 IV. X22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 006857 号

责任编辑:金 炯

责任印制:王兴新

海洋出版社 出版发行

<http://www.oceanpress.com.cn>

(100081 北京市海淀区大慧寺路 8 号)

兰州中科印刷厂印刷 新华书店经销

2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月兰州第 1 次印刷

开本:787 mm×1092 mm 1/16 印张:19

字数:445 千字 印数:1~1000

定价:45.00 元

海洋版图书印、装错误可随时退换

## 《西北地区发展战略与对策研究》人员组成

项目主持单位：中国科学院寒区旱区环境与工程研究所

中国科学院地理科学与资源研究所

中国科学院新疆生态与地理研究所

参 加 单 位：中国科学院寒区旱区环境与工程研究所

中国科学院地理科学与资源研究所

中国科学院新疆生态与地理研究所

项 目 负 责 人：程国栋 樊胜岳 封志明 张小雷

本 书 执 笔 人：(按姓氏笔划为序)

马永欢 王录仓 刘立红 张小雷

张蓬涛 张志强 李春华 李屹松

周立华 封志明 赵建安 徐中民

高宏霞 黄文房 程国栋 樊胜岳

## 序

在中国科学院特别支持项目——“区域开发前期研究”工作(1990~1995)的基础上,为了更好地面向国家建设需要和贯彻可持续发展战略方针,于1995年成立了“中国科学院区域持续发展研究中心”,1998年更名为“中国科学院可持续发展研究中心”。该研究中心的主要任务是:研究我国重要区域社会经济的总体发展战略与建设布局,资源的合理开发利用、保护与环境协调发展,适时提供有关区域持续发展的宏观科学依据。

近8年来,该研究中心先后分四期共组织38个研究项目。

根据我国跨入21世纪区域社会经济发展新的形势和国家“十五”发展计划与2010年远景发展目标纲要以及实施西部大开发战略,中国科学院可持续发展研究中心确定的第四期研究的重点是:全国社会经济发展中的区域发展和资源战略问题、海峡两岸及其他重点区域的社会经济发展、资源合理开发利用与生态环境建设以及热点问题。据此,共组织了“中国区域发展报告”、“中国资源报告”、“黄河沿岸地带水资源可持续利用与生态经济协调发展研究”、“海峡两岸地缘经济整合与对策”、“太湖流域水环境演变与经济发展相互作用及调控研究”、“长江上游天然林禁伐与陡坡耕地退耕的经济影响和区域可持续发展研究”、“21世纪东北地区智力资源开发与知识经济发展研究”、“中国西北地区的发展战略与对策”等8个项目以及热点项目“青藏铁路建设对西藏社会经济发展的影响”研究。

本书是第四期研究的主要成果,希望它的出版能为我国社会经济可持续发展、西部大开发和生态环境建设作出微薄的贡献。

2002年9月12日

# 前 言

本项目中的西北地区,是指包括陕西、甘肃、宁夏、新疆、青海在内的广大地区,研究重点放在新疆、甘肃的干旱区。

新世纪伊始,在“加快大西北开发”、“再造山川秀美的西北地区”的宏伟工程已经实施的时候,一股探索的浪潮正在席卷着我们的时代,一个最引人瞩目的问题,正引起学术界和政府部门的广泛关注,它就是:21世纪初西北地区的发展战略与对策是什么?

根据江泽民总书记“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”的指示,我们迫切需要用新的目光审视西北地区环境与发展的现实,以求得对西北区情和发展更深刻的理解。

(1)西北地区原有的发展模式面临着严峻的挑战。本区以能源原材料为支柱的产业结构,在构建了一个现代工业基本框架的同时,也塑造了一个典型的二元经济结构,它没有与农业工业化紧密结合,降低了生产要素的运用效率,使农业和农村经济成为经济发展中最薄弱环节,抑制了区域增长极的扩散效应和农村经济与农民生活水平的提高。另外,当前国内外经济形势新的变化,特别是国际贸易自由化,对西北干旱区工业发展思路产生了出人意料的负面影响,以实施开发工矿资源为导向的传统工业化发展战略,面临越来越大的挑战。所以,在新的形势下,如何制订“富民”政策,加速农业可持续发展,推进工业化进程,尽快提高农村经济实力和农民收入,是西北发展的关键。

(2)西北地区亟待探索生态环境建设与农业发展相协调的途径。西北地区是我国生态环境脆弱地区,荒漠化面积占全国荒漠化面积的60%,成为本区最为严重的环境问题。最近几年起源于本区的沙尘暴,不仅对西北地区产生了严重危害,造成了触目惊心的损失,而且对我国东部地区的环境带来了严重影响。本区荒漠化产生的根源,在于资源、环境和农业发展的不协调。农业的平面扩张、人口的增长,已经超过了其环境的承载力。同时,生态环境治理的关键在于,将荒漠化的治理、水资源合理利用和农业经济发展密切结合起来,通过利用高新技术和改造生产要素条件,使荒漠化土地的承载力产生跃迁,从而减弱和消除人口压力对荒漠化的扩展作用,从根本上抑制荒漠化的产生。“再造山川秀美西北地区”的生态建设,如果不能有效地解决环境治理与农业发展的关系,生态环境的治理无疑将会出现局部范围内生态环境得到明显改善,而整个区域环境还在恶化的局面。这些问题,正引起学术界和政府部门的广泛关注,迫切要求研究解决。

“21世纪初期西北地区发展战略与对策研究”课题是中国科学院区域开发前期项目。课题由中国科学院寒区旱区环境与工程研究所、中国科学院地理科学与资源研究所、中国科学院新疆生态与地理研究所共同承担,由程国栋院士、樊胜岳研究员、封志明研究员、张小雷研究员联合主持,并邀请兰州大学经济管理学院高宏霞博士、西北师范大学地理与环境学院王录仓博士参加本课题的研究工作。研究报告具体编写分工为:第一章,张小雷、黄文房等;第二章,王录仓、樊胜岳、张志强、张蓬涛、封志明等;第三章,樊胜岳、周立华;第四章,封志明、张蓬涛;第五章,高宏霞、樊胜岳;第六章,樊胜岳、王录仓、马永欢、徐中民;

第七章,张小雷、李春华;第八章,张志强、程国栋;第九章,赵建安、李屹松、樊胜岳;第十章,樊胜岳、程国栋、马永欢、刘立红;内容提要由樊胜岳、马永欢、王录仓编写。全部研究报告由樊胜岳、程国栋最终统稿。在课题研究过程中,兰州大学经济管理学院院长高新才教授参加了本课题的部分讨论,提出了富有建设性的宝贵意见和建议。

本研究课题从资料的收集、实地调查到报告的编写,始终得到了中国科学院资环局区域前期项目办和中国科学院寒区旱区环境与工程研究所等有关领导的关心和支持,西北地区5省、区统计局、计委等单位在资料收集过程中给予了大力的协助;在我们进行各地区资料收集和农户调查中,各县市的相关部门以及我们所调查的企业和农户都给予了积极的支持和配合,《中国沙漠》编辑部,海洋出版社驻兰州办事处的金炯编审和孙良英、郝美玲女士为本书的出版,在编辑、排版等方面付出了辛勤劳动,在此一并表示衷心的感谢。

由于作者水平有限,在编写过程中不妥之处,敬请各位领导和专家审阅指正。

作 者

2002 年 10 月 30 日于兰州

## 内容摘要

西北地区包括陕、甘、宁、青、新 5 省(区),土地面积 310 多万  $\text{km}^2$ ,占全国土地面积的 32%,是全国最大的一个区。总人口 8 903 万,约占全国人口的 7%,其中少数民族人口占区内总人口的 17.6%,是我国仅次于西南地区的第二个多民族地区。

第一章,地缘格局及面临的重大问题。历史时期“丝绸之路”分北、中、南三路横贯西北,构成地缘关系的主脉,无论是政治格局的变动,还是东西宗教文化、经济技术的交流以及城镇的形成,都围绕丝绸之路开展,因而“丝绸之路”的兴衰深刻地影响了西北地区的开发进程。近代西北地缘政治格局的变动围绕国际形势变化,其中中苏关系、中美关系的变动是核心和关键。新中国成立初期面对复杂多变的世界政治格局,中国对区域产业布局、资源开发等做出了重大的调整,不仅导致了西北大规模的资源开发和能源、原材料工业基地的建设,而且深刻影响了西北在欧亚大陆的政治地位,并将这种影响延伸到现代。大致以 1978 年为界,可将西北地区的发展划分为两大阶段:计划经济体制时期,尤其是“一五”和“大三线”建设时期,在国家的大力扶持和倾斜投资下,大规模的资源开发和建设奠定了西北地区的工业基础,建立了相对完善的工业体系,形成了强大的能源、原材料工业,平衡了区域产业布局;但改革开放后,随着国家产业重心、投资重心的东移,西北地区原有的优势逐渐下降,而计划经济体制之下形成的各种矛盾,尤其是产业结构刚性约束,效益下滑,生态环境恶化等问题逐渐暴露出来,并导致了越拉越大的地区差距。西部大开发战略提出后,西北迎来了新的发展机遇,但区位被动性并未彻底打破。可以说,西北部地区经历了重点开发—战略转移—可持续发展的三个区域发展历程。纵观西北地区地缘关系,“沿边”优势为建设开放口岸、加深开放程度、开展双边贸易、破除区位被动性都提供优越的条件;与中亚及周边国家之间的资源 and 经济差异和互补,为开展双边和多边经济技术交流提供了前提;多民族跨界分布的格局,为和睦相处、开展文化交流提供了人缘优势,而不稳定因素和民族矛盾为国防安全 and 国家稳定制造了一定的障碍。

西北地区复杂多样的地貌和气候类型不仅造就了平面拓展的景观类型,而且也形成了更为多样化的立体景观类型,这为发展综合农业(尤其是放牧业、绿洲灌溉农业和生态林业)提供了较为优越的物质基础;储量大、品位高、组合较好的矿产资源为大规模的能源、原材料工业建设奠定了雄厚的资源基础;丰富多彩的自然、人文旅游资源支撑了多元化的旅游业发展。但封闭的区位条件、脆弱的生态环境、落后的人文经济状态又为西北区的长远开发、开放设置了障碍。因而加强基础设施建设,恢复和重建生态环境,优化产业结构,实施科教兴区是西北地区面临的重大问题。

第二章,资源保重程度与生态环境建设。(1)西北地区耕地资源丰富,人均占有水平较高,但总体质量较差;耕地后备资源量较大,共 544 万  $\text{hm}^2$ ,约占全国总数的 48%,主要分布在北疆山麓绿洲、伊犁谷地、塔里木河流域、河西走廊、宁夏平原等地。从长远来看,只要解决干旱缺水和盐渍化的问题,可开发出净耕地 307 万  $\text{hm}^2$ 。(2)该地区地处我国干

旱半干旱地带,水资源在时空分布上极不均匀,一方面给发展经济带来困难,另一方面使生态系统处在极为脆弱的状态。因此,水资源对西北地区经济发展和生态环境安全建设极为重要。西北地区水资源总量为2 254亿  $\text{m}^3$ ,其中地表水2 150亿  $\text{m}^3$ ,地下水不重复计算量104 亿  $\text{m}^3$ 。由于地区分布的不均匀性和较大的生态用水需求,可用于发展经济的水资源相当有限。初步估算,合理的水资源可利用量大约占水资源总量的 2/3 左右,其中农业用水 686.5 亿  $\text{m}^3$ ,占用水总量的 90.4%,是用水大户。除伊犁河等国际河流有一定的开发潜力外,西北地区的水资源处于短缺状态,只有采取有效的节水措施与提高水资源的区域调配能力,才能够保证西北地区大开发对水资源的需求。从区域分布来看,新疆绿洲地区、陕西关中地区与甘肃河西走廊和石羊河流域,缺水程度较高;大多数城市全年缺水,其中以乌鲁木齐和西安最为突出;大部分灌区春季缺水。资源型缺水与工程型缺水兼而有之,由于上、中游用水量过大,用水效率偏低,使得多数内陆河下游缺水,甚至导致年内季节性断流。利用方式不合理,用水效率低,经济用水占用生态用水,管理滞后是水资源开发利用中的主要问题。根据水资源开发利用潜力与水资源配置、生态保护目标与区域发展战略的要求,充分考虑节水因素,预测 2010 年总需水 777.7 亿  $\text{m}^3$ ,总供水 712.7 亿  $\text{m}^3$ ,总缺水 65.0 亿  $\text{m}^3$ ,缺水率 8.4%;2020 年总需水 806.7 亿  $\text{m}^3$ ,总供水 761.1 亿  $\text{m}^3$ ,总缺水 45.7 亿  $\text{m}^3$ ,缺水率 5.7%。因此,首先应采取政府强制措施,确保生态用水;其次以节水为中心进行农田水利建设;第三强化流域水资源统一管理,进行水资源总量控制,并利用经济杠杆,强化流域水资源管理。

第三章,退化生态治理模式探讨。西北地区生态环境脆弱,生态问题严重,其中最为主要的生态问题是荒漠化和草原退化。

荒漠化主要是由于人为过度经济活动对资源的破坏造成的,其根本原因是人口压力过大。荒漠化治理的生态经济模式,将荒漠化的防治和发展经济密切结合起来,按照降低土地上的人口压力和形成稳定生态系统的总体目标,有层次和时序地进行。第一层次,通过施用高新技术,改造生产要素组合条件,提高荒漠化土地的粮食产量,使荒漠化土地的承载力发生跃迁,从而减缓或消除人口压力。第二层次,调整农业结构,大力推广粮草间作,将牧草引入农田耕作系统,发展粮食-饲料-经济作物的三元结构种植模式,培肥土壤,生产优质原料,大力发展畜牧业,丰富农业结构,形成稳定的生态农业系统。第三层次,大力推动荒漠化地区的工业化。荒漠化治理的时序性应按照上述层次性的先后顺序,从第一个层次向后逐步展开。荒漠化治理每提高一个层次,该荒漠化地区生态经济结构的丰富性和稳定性就迈上一个新的台阶。只有当荒漠化治理达到第三个层次时,随着荒漠化根源的消除,荒漠化治理才真正完成。防治荒漠化是一项跨世纪、跨区域、跨部门的生态建设工程,是以恢复和改善生态环境为主、结合产业开发建设的艰巨而浩大的系统工程。因此荒漠化的治理需要投资机制、管理机制、激励机制等方面的系统创新,以达到控制并最终消除荒漠化的目标。

西北地区的天然草原有 90%退化,30%严重退化,草原退化主要是由于不合理的放牧尤其是过度放牧引起的,西北地区的草场平均超载 50%以上。毒草的大面积分布是草原退化的最明显标志。毒草化是继荒漠化后第二大严重危害草原的因素。毒草主要分布在我国的内蒙、新疆、宁夏、青海、西藏、甘肃、四川和云南等省区,危害面积达到3 333万

hm<sup>2</sup>,其中以棘豆、狼毒两种毒草危害面积最大,占毒草面积的90%以上。目前,针对退化草原的治理技术主要有:围栏封育,建设草库仑、人工补播、草地施肥灌溉、清除毒草、草原灭蝗灭鼠等。中国科学院寒区旱区环境与工程研究所研制出新的天然草原毒草治理技术,改变了运用原有化学药物防除、人工采挖、火烧等传统的毒草防治措施,遏制草原进一步退化的局面。由于本项研究成果发明的毒草防治药物,对狼毒、棘豆的杀灭率分别在98%和92%以上,对禾本科、莎草科和蓼科的珠芽蓼等牧草无害,并且具有低剂量、低浓度、原液喷施、操作简便等特点,既不会对草群中优良牧草产生药害,又带来低成本、高效益,大大提高了灭效和工作效率,因而具有很高的推广价值。

草原畜牧业的生态经济发展模式,以草原管理模式为核心,将牧区农户的责任、权利和利益统一起来,通过草原有偿承包,合理核定草原的适宜载畜量,引导牧民以草定畜,逐步实现草畜平衡。把增加经济收入的主要途径转向改良畜种、调整畜群结构和转变饲养方式上来。通过“山上繁殖,山下育肥”的牲畜饲养模式,延长产业链条,发展牧业的产业化经营,增加畜产品的经济产出效益,实现山区草原畜牧业的可持续发展。

第四章,退耕还林还草及其对粮食生产的影响。退耕还林还草是西北地区生态环境建设的重大举措,也是全国生态环境建设的一项宏伟工程。它的实施与完成将会使本区及我国的生态环境状况发生重大改观。退耕的过程,也是农业结构调整、建立高产优质粮食生产系统的过程。

由于严酷的自然环境和人类不合理的开发利用,导致西北地区生态环境极为脆弱,生态环境趋于恶化。水土流失加剧,荒漠化扩大,草场退化,不仅导致自然灾害频发,而且使农业生产的最基本条件不断恶化——土壤耕作层变薄、养分流失,耕地面积减少、生产潜力下降。退耕还林(草)是加强西北地区生态建设,优化人居环境,提高环境承载能力的重要举措。受气候、土壤、水资源和天然植被条件及投资成本等的限制,本区的退耕还林还草工程应因地制宜,以草为主,林草结合。主要包括坡耕地退耕和沙漠化耕地或有沙漠化潜在危险的耕地的退耕,主要包括长江上游和黄河上游的坡耕地,半干旱地带的农牧交错区的农耕地,干旱地带绿洲边缘及内陆河下游地区的农耕地。按各省区规划,到2010年,西北地区至少退耕400万hm<sup>2</sup>。

大幅度退耕势必造成耕地面积的减少,导致近期内粮食总产量下降,省区粮食自给率下调。以静态的方式计算,到2010年,按计划规模,西北5省(区)因退耕所造成的粮食减产近400万t。但退耕对粮食生产也存在着积极影响,一是节省水资源、化肥等生产要素运用于基本农田所带来的粮食产量的增长;二是在提高农业科技含量、大力改造中低产田、改善生态环境的前提下,单产的增加可以弥补退耕造成的粮食减产。假设2010年的耕地数量维持1999年的水平(已扣除退耕数量),以复种指数为1、粮食作物所占耕地面积比例保持目前水平计算,2010年西北地区将生产粮食4513.7万t。因此退耕还林(草)从长远的角度出发不会对西北区的粮食安全构成威胁。若分别以2010年人均粮食需求量400kg、415kg和430kg为低、中、高3个粮食供求方案,应用各种数学模型计算,全区粮食需求分别为3936.1万t、4083.7万t和4261.3万t,而同期粮食总供给值为4513.7万t,粮食供应能满足需求,但供求平衡各省(区)不同:陕西、甘肃和青海3省3种方案粮食供给均不能满足需求,需通过粮食调入解决供求矛盾,其中青海粮食缺口最大,需调入

的粮食占到粮食需求近 3/5(C 方案);而宁夏和新疆则是余粮区,余粮除了可以解决上述 3 省的供需矛盾外,还可外调其他大区。目前,西北地区粮食发展呈现出总量平衡,而结构性、阶段性过剩的态势。通过分析也可以看出,到 2010 年,从数量上讲,退耕对西北地区的粮食供应不会产生太大的影响,但地方政府应抓住时机合理进行粮食结构的调整,同时对粮食品质的提高给予足够的重视。今后,在粮食消费中,社会对优质米、专用小麦、优质玉米的需求将会大幅度提高,因此在粮食生产中应加大科技投入,提高粮食的科技含量,生产出适销对路的高品质粮食。同时,西北地区的粮食发展也不能仅仅满足于本地区的粮食供求平衡,还应努力发展商品粮基地以实现粮食外销,使西北地区成为全国的粮食生产基地。

第五章,经济发展与结构走向。经济结构是经济的质组合形态,它比经济规模等经济量组合更为重要。经济结构反映着一个国家发展的方向 and 发展的总水平,它决定着区域经济的兴衰。本章在判定西北地区经济发展阶段的理论背景下,分别研究了西北地区的产业结构、所有制结构和企业组织结构。

利用经济发展阶段理论对西北地区的经济发展阶段进行了判定。我们利用北京同响现代化战略研究中心建立的评价第一次现代化、第二次现代化的同响模型及指标体系和评价标准衡量了西北地区的现代化水平:①西北地区与全国一样,其经济发展处于第一次现代化进程之中,与第二次现代化还有相当的距离;②从第一次现代化信号指标看,产业结构指标的农业增加值占比重的 23%,显示处于第二阶段(发展期);农业增加值/工业增加值指标为 0.5,显示处于第三阶段(成熟期)。劳动力结构指标的农业劳动力占总劳动力的比例为 59%,农业劳动力/工业劳动力的指标值为 3.9,两指标均显示处于第一阶段(起步期)。产业结构信号显示的第一次现代化进程领先于劳动力结构显示的现代化进程。同时,我们还利用工业化理论衡量了西北地区的工业化水平。西北地区的工业化进程具有复杂性,总体而言,处于工业化初期向中期过渡阶段,落后于全国的工业化进程(全国整体上已进入工业化中期阶段)。

从产业结构发展水平方面看,西北地区工业超前发展、第三产业发展滞后,第一产业是典型的农业主导型结构,种植业内部是以粮食为主的自给自足性“吃饭”结构;工业结构依然是重工业主导型,产业链条短,产品附加值低,资源优势的利益大量外流;第三产业发展滞后,结构水平依然显低,属典型的商贸主导型结构。从产业运行质量方面看,产业的技术水平、产品竞争力和产业经济效益三项指标均显示运行质量仍然较差。西北地区的产业结构发展水平低,运行质量差,已成为经济进一步发展的障碍。要实现区域经济的持续、协调、快速发展,就必须正确选择应对方略,通过调整产业结构,提高区域经济在全国乃至世界范围内的竞争力。产业结构调整的方向为:①农业生产结构的调整。实现农业内部结构的优化,以优化品种、提高质量、增加效益为中心,调整农产品结构,特别是发展特色农产品的种、养业,充分利用高新技术成果提高农产品的质量;增强农产品的竞争力,变自给农业为商品农业,变温饱农业为获利农业。产品结构优质化、生产科技化、经营产业化。②传统工业的换代升级。重点应该是以企业为主体,从调整产品结构入手,以高新技术为手段改造、重塑传统工业。③第三产业的扩展方向。提高第三产业在产业结构中的比重,使第三产业与第一、二产业相适应,以市场化、产业化、社会化为方向,在继续发展

交通运输、邮电通讯、商贸流通和公共服务业等传统服务业的同时,着力发展旅游、金融保险、房地产、信息咨询、资产评估、业务代理、非义务教育、医疗保健、中介服务、社区服务等新兴服务业,使服务业成为推动经济增长的支柱性产业。④高新技术产业的选择及对策。重点是运用新技术改造传统产业,培育独立的高新技术产业,提高产业未来竞争力,是产业结构调整不可忽视的内容。同时,建立产业结构调整的市场经济体制。西北地区市场经济体制的建立相对滞后,因而更需要加大体制改革的力度,转变政府职能,加快建立现代企业制度,完善市场体系,加快市场经济体制的建设进程。

所有制结构是经济结构另一种重要的表现形式。目前所有制结构的不合理已成为西北地区区域经济发展的重要制约因素。无论是从产出,还是从资本投入、从业人员、国民经济各行业的所有制结构看,西北地区经济的所有制结构的变化和现状与全国相比,制度性创新相对滞后,与市场经济对制度创新的要求还有相当的距离。因此,应尽快顺应市场经济的要求加快所有制结构调整的步伐,主要是调整国有经济的产业布局,倾力发展非国有经济,加快建立现代企业制度。

不同的经济发展阶段有不同的企业组织结构,其滞后和超前都不利于区域经济的健康成长。现阶段,西北地区合理定位企业组织结构应在充分认识大企业的优势和小企业存在的理由的基础上,着眼于工业化、信息化和全球化实现大企业与大企业、大企业与小企业、小企业与小企业之间竞争、合作,在合作中竞争、在竞争中合作的图景。在打造大企业方面,以企业为主体、以资本为纽带、以增强竞争力为目的、以开放与合作为手段,尽快形成和发展一批拥有自主知识产权、主业突出、核心竞争能力强、具有国际竞争力的大公司和企业集团。在培育小企业方面,应由政府加以引导,营造支持小企业生存和发展的环境,正确选择中小企业的目标产业,推动中小企业群落的形成。

第六章,社会经济发展的模式与产业重点。农业的总体发展战略,立足发挥农业资源优势,将农业和农产品加工工业作为主导产业,通过重点发展农产品的精深加工业,将农产品转化为工业制成品,加快由传统农业经济向现代工业经济转化的进程,走农产品精深加工增值的农业工业化道路。农牧区结合,牧区繁育,农区育肥,大幅度提高肉食产量和品质,发展肉食品加工业,拉动畜牧业及其相关产业发展。同时强化农业技术的示范推广,建立农业综合开发示范区,稳定绿洲规模和耕地面积,大力发展节水灌溉和中低产田改造。培育农副产品加工龙头企业,坚持高起点,大力推进农业产业化进程,实施名牌战略。

西北地区工业发展明显滞后于全国平均水平,工业经济增长趋于不景气,工业化程度低,重工业比重大,工业发展呈现明显的资源导向特征,产品加工程度低,产业和产品协调性差,产品竞争力不强,国有工业占主导,但发展困难重重,乡镇工业和外商投资企业的发展缓慢,吸引外资难度大。加入 WTO 后,由于全球出现通货紧缩,能源、金属和矿物、原材料的国际价格指数下跌,我国能源和原材料生产能力普遍过剩,随着沿海地区充分利用国际资源和国际市场,必将导致石油、化工、钢铁、有色金属等原材料工业进一步向沿海地区集中,西部在全国市场需求中的资源优势明显下降。因此必须根据国内外市场需求的新变化,重新审视西北地区原有的发展战略,及时做出重大的战略性调整:①明确未来 10 年或 20 年的基本目标。将天然气勘探开发放在首位,加快建成大规模的天然气外输基

地,应建设天然气化工企业;对新疆石油实行保护性的开采,以需定产并将其资源作为战略性储备,不应盲目扩大石油加工规模。②应根据市场需求适度发展西北地区的稀有金属和贵金属资源;控制黑色、有色矿产资源开发和冶炼规模,重点进行技术改造、结构调整和发展深加工提高产品质量以及市场竞争力。③将西北地区建成我国较大的农副产品加工基地。包括肉类和毛皮加工;蔬菜和果品加工;棉纺织品加工基地。④大型工矿城市应改变“资源立市”模式,发展以服务业为主的新型城市。一方面要削减传统产业就业人员,实行企业关闭或退出;另一方面促进新兴替代产业,发展与城市功能基本一致的服务业、旅游业、基础设施等。国家从财政转移支付中资助大型工矿城市转型。

西北地区旅游资源丰富,地区组合较好,旅游过程的韵律感较强,开发潜力巨大。根据旅游资源的组合状况,各省(区)联动,规划开辟三条旅游黄金线路;建立9个专题旅游区(藏北羌塘高原风光和藏族文化考察区、南疆丝绸之路古迹旅游区、北疆山水风光风情旅游区、乌鲁木齐-东疆综合与历史文化旅游区、河西丝绸之路文物古迹旅游区和黄河上游文化景观旅游区、关陇古文化溯源旅游区、银川—榆林塞外风光旅游区和黄土高原风情旅游区等)。同时要加强旅游基础设施的建设和深化管理体制改革。

交通运输基础设施落后,运输能力差,运输效率低;运网密度低,且交通线路布局与资源开发不配套,断头路影响了与其他大区的社会交往;邮电通信网点稀少,通信工具及设备数量少,且性能落后。西北基础设施建设方向:一是与国家逐步向西推移的发展战略和“东联西出”、沿江沿边开放的格局相结合;二是与西北城市产业布局、资源合理配置、国土开发、国防建设、国际交流、客货运输需求以及加强民族团结等需要相适应;建设要以铁路和公路干线为骨干,形成多层次、多类型、多形式的综合交通运输体系。

第七章,城镇体系建设。历史时期西北地区的城镇起源时间由东向西逐步推进,表现为与地域经济开发历史的高度一致性,丝绸之路的兴衰对西北商城的发育起了关键性的作用;资源开发和人居环境的优化是现代城镇发展的主要因素。新中国成立后西北地区的城镇体系的演化经历了3个发展阶段:1949年以前的“无极”发展;1949~1984年间的以兰州、西安为中心的“双极”发展;1984年以后的以兰州、西安、乌鲁木齐为中心的“三极”发展。城市化水平低,发展速度慢,职能分工不明确与专业化程度并存,规模断层与结构雷同并存,空间分布不平衡,是西北地区城镇的主要现状特征。生态环境脆弱,区位条件差,水资源限制性强,产业分布与城镇分布不一致,是限制城镇可持续发展的主要因素。主导产业发展不足,农村发展缓慢,城乡互动作用微弱,环境的限制作用强烈,制度和政策的缺陷是城镇发展的主要障碍因素。特定的地理环境,尤其是干旱、半干旱条件下的水资源分布及内陆河流域,重点矿产资源的区位条件和开发历史,是城镇发育和成长的基础;而不同时期的政策导向影响了城镇的发展速度和职能取向。交通干线和河流主轴控制了西北地区城镇分布的格局。根据地区资源环境的承载能力和社会经济发展的需求,构建多层次、多中心、适当聚集的城镇体系框架,实施倾斜发展战略,强化轴线建设,营造城镇发展的外部环境,加强城镇及区域与周边地区的协作,大力发展非农产业,促进农村城镇化是西北地区城镇发展的重要战略举措。城镇发展的战略思路:大力发展大陆桥沿线的中心城市,形成“一轴两翼、3个城镇群(关中地区、黄河上游地区和天山北麓地区)、5个中心城市(西安、兰州、西宁、银川和乌鲁木齐)”的城镇体系格局;以资源开发为动力,建设一

批重点工业城市和城市群;以完善交通、通信、机场设施为重点,建设一批口岸城市;以开发旅游资源为突破口,建设各具特色的旅游城市。同时根据西北地区生态环境的特点,在城市发展中要把生态建设放在首位,并建立和完善相应的政策体系和制度保障。

第八章,人力资源开发与知识发展战略。人力资源、人力资本是一种重要的资源,是一个社会拥有的最大财富。人力资源开发、人力资本形成与经济增长有着密切关系。建立在信息技术革命和全球化大市场下的新经济的蓬勃发展,充分反映出当今经济发展中知识发展和技术进步的巨大作用,而知识发展和技术进步则是人力资源开发和人力资本积累的结果。

西北地区人口再生产模式目前仍处于高生育率—低人口素质—低劳动生产率—高生育率的低级循环阶段,这种模式常常陷入“贫困—多生—贫困”的怪圈。西北地区人口发展与人力资源开发中存在的问题突出表现在:人口数量增长仍然较快,人口相对过剩导致人地、人水关系紧张进而构成对经济发展的巨大压力;人力资源开发程度低,劳动就业结构落后,人力资源利用效率低;基础教育发展水平低,职业教育不发达,高等学校数量少、规模小、高等教育发展滞后,人力资本的自我积累能力弱,人力资本供给短缺;人才资源总量不足,分布失衡;人才队伍的知识、技能结构不尽合理,科技专业人员和经营管理人才特别是高层次人才严重缺乏,而人才和智力外流进一步削弱了经济社会发展的原动力;知识获取(引进知识和自主生产知识的能力)、知识吸收和交流等知识发展的能力弱。同时,由于西北地区人口分布的地域结构和城乡结构的不合理、人口城市化水平低,不仅降低了城市的辐射、主导功能和经济集聚效应,而且对人力资源的开发和人力资本的积累造成困难。

大力开发人力资源,全面促进人口素质的提高,着力构筑西北地区的人力资本高地,是西北地区实现经济跨越式发展的惟一选择,也是保持经济持续快速增长的惟一选择。因此,由资源开发导向型转变为知识开发导向型,应成为西北地区大开发的新思路。首先,要适度扩大高等教育规模,改革教育管理与运行机制,推动教育事业较快发展,拓宽教育投资渠道,加大教育投资强度,努力提高教育发展水平。大力发展职业技术教育,提高全体劳动者的生产技能。其次,要促进体制创新,加大 R&D 经费投入,提高 R&D 机构的知识创新能力。第三,要超前发展信息网络基础设施,大力促进社会信息化进程。第四,控制人口数量,调整人口结构,促进人口城市化进程,以利于科技教育的发展和人力资源的开发。同时要制定少数民族人力资源开发的特殊政策。第五,倡导建立学习型组织、学习型社区,促进组织、社区的自我知识发展能力。

面对 21 世纪国内外知识经济发展中的人才争夺,西北地区应尽快转变观念,改善用人机制、创新人才制度,凝聚区内人才、吸引区外人才,为西北大开发注入强大的人才资本,推动西北地区经济的跨越式发展。首先,要改善用人机制,营造优秀人才充分发挥其潜能、施展聪明才智、建功立业的良好环境。其次,创新人才制度,实行“柔性流动”机制,以业绩为取向,以发挥人才的作用为目标,引进地方经济发展急需的专门人才。另一方面,应树立人才是资本的概念,创造良好的软硬件环境,制定优惠的政策,让引进的人才能实现自身的价值并获得相应的经济回报。另外,西北地区应在选拔和公开招考领导干部的改革中,加大改革力度,为更多重要和关键的岗位选拔德才兼备、有创新意识的优秀人

才。

第九章, 农业发展模式与反贫困战略。改革开放以来, 由于自身严酷的自然条件、缺乏区位优势以及国家优先发展东部地区的经济政策等众多因素的影响, 西北地区经济发展缓慢, 与东部地区的发展差距日益拉大, 贫困成了长期制约区域发展的最主要原因。

结构性贫困、区域性贫困和阶层性贫困并存, 贫困区集中连片分布(主要集中在深山区、荒漠区、高寒山区、黄土高原区)是西北部地区贫困的基本特点。因生态环境不断恶化, 经济发展相对迟缓, 西北不仅存在着普遍的相对贫困问题, 更是中国绝对贫困地域和人口的集中地之一。由于城乡二元社会经济的影响, 西北地区绝大多数绝对贫困人口分布在农村。随着经济改革的不断深入, 经济体制转轨和产业结构调整, 部分国有企业因转产或经营不善而陆续停产倒闭, 从而使阶层性贫困问题有所加剧, 主要表现为城市经济弱势群体的贫困化。光、热、水、土基础资源条件的区域组合不佳, 沙漠、戈壁广布限制了人类的生存发展空间, 强化了人地矛盾, 从根本上决定了西北地区的贫困具有普遍性; 生态环境脆弱, 自然灾害频繁, 加深了贫困的强度和脱贫的难度。经济规模小、实力不强, 产业结构初级化程度较高, 是贫困的经济致因; 人口增长快, 文化素质较低, 区域收入和消费水平低, 是贫困的社会致因。

为确保反贫困目标的实现, 必须从根本上贯彻可持续发展战略的要求, 本着平等与效率兼顾的原则, 以增强区域经济实力为突破口, 全面治理贫困, 实现贫困地区经济效益、社会效益和生态效益的有机统一。在具体实施上: 首先, 应将救济性扶贫与开发性扶贫有机地结合起来, 促使扶贫工作制度化、法律化和社会化, 动员全社会的力量参与反贫困事业; 其次, 必须从实际出发, 坚持因地制宜、扬长避短的原则, 在认真调查研究的基础上, 针对贫困地区的自然条件、发展水平和贫困状况(贫困人口数量、结构和贫困程度等), 确定行之有效的脱贫致富道路; 第三, 在今后的工作中, 对绝对贫困和相对贫困必须确定不同的反贫困主体, 实施不同的扶持战略和方式。

西北地区剩余的绝对贫困人口虽然有着早日摆脱贫困的强烈愿望, 但在资金和物质极度稀缺的情况下, 他们几乎不具备自我发展能力, 难以集聚足够的发展要素, 因而无法成为反贫困的主体; 国内外社会组织、企业和个人可以在反贫困事业中发挥重要的作用, 如可以通过捐助使绝对贫困人口直接受益, 或通过投资兴业扩大就业机会, 使贫困者增加收入。但由于他们能够调动和支配的资源有限, 并且部分投资行为不是无偿的, 而是具有营利性质的, 因此他们无法真正具备反贫困主体的资格, 也不可能从根本上解决绝对贫困问题。在消除绝对贫困方面, 必须也只能由各级政府承担主体的角色, 通过以政府行为为主的方式, 实施公益性的救济式扶贫, 确保为贫困人口提供基本的食物和医疗保健, 维护他们的生存权。

对已解决基本温饱的农村贫困人口及城市相对贫困人口, 则不应无限期地采用救济性扶贫的方式, 否则既会使中央和地方财政难荷重负, 也不利于发挥和调动贫困人口的主观能动性。必须适时实现扶贫方式的转换, 在指导思想上逐步变为以开发性扶贫为主、救济性扶贫为辅, 在实施方式上逐步变为以市场行为为主、政府行为为辅, 促使贫困人口成为反贫困的主体, 将反贫困工作逐步引入市场经济的轨道, 培育贫困人口的自身发展能力。只有这样, 才能将脱贫致富变为贫困人口的自觉行动, 提高扶贫工作的效率和效益,

实现全国、发达地区和贫困地区福利水平的共同增长。在这一过程中政府仍应发挥积极的作用,一方面要加强反贫困制度建设,提供优惠的条件,为贫困地区和贫困人口的发展创造良好的环境;另一方面在市场经济初建阶段,要运用投资、保险、再就业等社会保障措施,对处于竞争弱勢的贫困人口给予适当的保护。

为确保反贫困目标的实现,必须从根本上贯彻可持续发展战略的要求,以增强区域经济实力为突破口,全面治理贫困,实现贫困地区经济效益、社会效益和生态效益的有机统一。在具体实施上:首先,应将救济性扶贫与开发性扶贫有机地结合起来;其次,必须从实际出发,坚持因地制宜、扬长避短的原则,针对贫困地区的自然条件、发展水平和贫困状况,确定行之有效的脱贫致富道路;第三,对绝对贫困和相对贫困必须确定不同的反贫困主体,实施不同的扶持战略和方式。第四,加强反贫困制度建设,实施积极的财政货币政策,建立促进贫困地区和贫困人口发展的激励机制,实施积极的财政货币政策,控制人口数量,提高人口素质,开发人力资源,彻底改变贫困人口生存环境,实施异地开发脱贫。

第十章,西北大开发国外经验借鉴与对策建议。美国西部的开发以大规模人口迁移为基础,以交通运输业为先导,以农牧业为主要产业指向,以增长中心带动区域开发为特征。这些区域开发措施导致了经济、人口和贸易重心逐渐西移,但同时造成了生态环境的严重破坏和对少数民族经济的摧残。

美国西部得以在原来开发的基础上飞速发展,是由多种因素促成的,主要有以下几个方面:第一,东北部传统工业逐渐落后,生产能力严重过剩,市场容量日益缩小,投资条件严重恶化;而西部地区却具有广阔的地域空间、丰富的自然资源和廉价的劳动力,成为资本投入的新场所,引发了以原子能、半导体器件、电子计算机、宇航、激光、精密仪器仪表等一系列新兴工业的出现和发展。同时联邦政府通过军事拨款建立的大批军工企业尖端军事工业及大量的军事订货,在很大程度上解决了西部经济发展的资金问题。第二,美国联邦政府和西部各州的地方政府所采取的一系列优惠政策(诸如实行税收优惠,建设与完善基础设施,培训熟练的技术工人、科技和管理人员,提供资金资助中小企业以及帮助选址和提供各种咨询服务,通过改善投资环境与条件吸引企业家来此建厂或设立分支机构等),对加速西部经济的发展也起了很大促进作用。

以田纳西河流域、阿巴拉契亚区域、加利福尼亚州为例,具体论述了区域开发的经验教训,并比较了美国区域开发的异同和借鉴的方面。

根据全面综合治理开发规划,田纳西河流域工程确定了三项主要开发目的,即发电、防洪与航行。为此,一开始就规划配套建设水坝、水电站与电力输送系统、船闸。随着工程的进行,又确定了一些二级目标,以促成主要目的的实现。它包括:采取造林和其他措施防止水流失,避免对水库和水利系统造成损害,同时发展地方农牧业;结合造林与修建水库形成的风景区发展旅游业;利用廉价水电促进化肥生产,并结合水利建设提高地区农业生产效率;结合总体工程规划开辟新城镇,这对移民与地区经济发展都很必要。

阿巴拉契亚地区的发展战略突出强调要利用地区四大优势,即矿藏、水源、木材、风景,来发展与繁荣地区经济。为此,先后采取了以下措施:改善交通条件;建设增长中心;加强劳动力培训;有计划地帮助移民;因地制宜,将其他需要重点进行的工作如卫生中心的建设、矿区复兴、污水处理、防止侵蚀等作为地区开发的主要内容。阿巴拉契亚地区开

发值得重视的经验是：①只有把贫困地区作为一个整体区域，从改变产业结构入手，进行全面的开发规划，才有可能逐渐摆脱长期困难局面，走上自我发展道路。②改变社会不公平现象的惟一途径是政府的干预。③在联邦政府投资支持地区开发方面，实行规划在先、专款专用，即地方先提出详尽的开发方案，经主管部门批准后方可得到配套资金。这样就使资金的使用方向具体可靠，避免了以贫困补助形式直接进入消费领域。

在分析论证中国西北地区经济社会发展态势和内外环境的基础上，提出了西北开发的政策体系：①财政补偿政策。包括财政税收优惠政策，尤其是财政转移支付政策和地区财政补偿政策；②投融资政策。创新投融资机制；组建国家西部开发银行和区域性股份制商业金融机构；发展债券市场、股票市场、产权交易中心等，完善资本市场的体系结构，积极培育西部地区的资本市场，提高西部地区的资金自我积累能力，吸引各种社会资本参与西部开发；争取国际金融机构及外国政府优惠贷款，完善国外资本到西部地区投资的优惠政策等。③产业发展政策。资源导向型战略转变市场导向型战略的产业发展诱导政策，鼓励信息技术密集型产业、新兴产业、西部地区的优势产业和特色产业（如畜牧产业、农产品加工业、旅游产业等）发展的优惠政策等。④基础设施和基础产业投资政策。一方面，国家必须加大对西部地区基础设施建设的直接投资力度；另一方面，国家必须制定西部大开发的超前的公共投资政策，通过发挥政策性银行的作用、扩大利用外资规模、吸引和诱导多渠道社会资金投资于西部地区的基础产业。⑤特区开发政策等。