

陕西经济发展 战略研究

主 编 冯在才

副主编 宋昌斌



陕西人民出版社

说 明

从本地区实际出发编写“乡土教材”，目的在于通过这门课程的教学，帮助学员较全面地了解本省、市、自治区的基本情况，更好地贯彻理论联系实际的原则，更好地执行党在新时期的基本路线和各项方针政策。现在各分院暂编一、两种“乡土教材”，分别供本科和大专班使用。本教材也适用于广大党政干部、大专院校学生、中小学教师学习和工作参考。

在这套“乡土教材”的编写过程中，各分院积极组织专门班子进行了广泛的调查研究工作，并得到了所在省、市、自治区有关部门的专家、学者和领导同志的大力支持。我们在此表示深切谢意。

中央党校函授学院

一九九四年九月七日

序

刘荣惠

目前,我们正处在国民经济第八个五年计划和第九个五年计划的两个五年计划之际,邓小平同志提出的分三步走的现代化发展战略的第二步战略目标和第三步战略目标之间,人类社会由 20 世纪向 21 世纪过渡的两个世纪之交。这是一个承前启后、继往开来的关键时期。在这样一个时期,我们能否迎接国际经济一体化的挑战,顺应国内经济市场化和区域化的态势,抓住国家发展战略重点西移的机遇,实现超常规、跳跃式的发展,在很大程度上,将取决于我们能否正确制定并实施一个应时势、合实际、顺人心的经济发展战略。

陕西的各级党政领导和各方有识之士,对经济发展战略的研究工作,一直比较重视。80 年代中期,我们就曾研究制定了全省经济社会发展战略。这个发展战略经 1988 年的省党代会和人代会批准实施后,对全省的经济发展和进步起到了积极的推动作用。在这个战略的实施过程中,不少同志根据形势的变化和实践的检验,陆续提出了一些补充、完善的意见。特别是 1992 年邓小平同志视察南方重要谈话和党的十四大正式明确中国经济体制改革的基本目标是建立社会主义

市场经济新体制后,越来越多的同志感到,必须重新研究在社会主义市场经济条件下,陕西应实行的经济发展战略。省委、省政府曾组织省级有关部门,邀请省内外有关专家学者,多次召开陕西经济发展战略研讨会。省内许多地市也已经或正在进行发展战略的研讨工作。“抓住机遇,发展自己,主要是发展经济,”正在成为全省上下的共同呼声。

作为培养党政干部和理论人才重要基地的中共陕西省委党校,近年来也比较重视经济发展战略的教学、研究工作。根据新形势下教学与科研工作的需要,他们邀请省委办公厅、省委政策研究室的同志,编写出《陕西经济发展战略研究》一书。从事本书编写工作的同志,大都经过较长时间的实际调查和理论研究工作,力求在理论与实践的结合上,比较全面、系统地论述社会主义市场经济条件下陕西经济发展战略问题。全书通过对省情的基本分析和介绍,依次探讨了农业、工业、商贸、旅游、科教和省內三大经济区域的发展战略,以及实现经济发展战略的几个基本要素和加强政府宏观调控对实现经济发展战略的作用等问题。内容比较丰富,结构比较合理,论点比较清晰,论据比较充分。在具体写法上,既有宏观情况的介绍,又有微观问题的分析;既有一定的理论思辨色彩,又有较多的实际操作措施;既注意与80年代发展战略的衔接,又着重吸收近年来的新思路和新建议。可以说,这是这些年来经济发展战略研究中的一个初步成果,既可作为党校教材使用,也值得理论研究者、广大干部群众和所有关心陕西经济发展战略问题的同志一读。

社会主义市场经济条件下的陕西经济发展战略,既是一个重大的理论研究课题,更是一项艰巨的实践探索工程。尽管

本书的作者尽了很大努力,但书中的一些观点,包括一些具体的发展目标和对策措施,难免有不正确、不成熟之处,还有待于实践的检验,有待于理论上的进一步科学总结。相信随着实践的发展和理论研究工作的深入,会有越来越多的有识之士对陕西经济发展战略问题提出越来越多的真知灼见,为社会主义市场经济条件下陕西经济的持续、快速、健康发展,描绘出更加美好的蓝图。

1995年3月

目 录

第一章 总论	(1)
第一节 研究陕西经济发展战略所面临的新形势	(2)
第二节 陕西经济发展战略所要解决的新问题	(13)
第三节 陕西经济发展战略目标与重点的选择	(23)
第四节 实现陕西经济发展战略的主要措施	(30)
第二章 省情	(38)
第一节 区划沿革	(38)
第二节 主要地市简况	(40)
第三节 自然概况	(46)
第四节 历史上的经济简况	(50)
第五节 发展经济的优势和制约因素	(54)
第三章 农村经济发展战略	(58)
第一节 农村经济发展的基本状况	(58)
第二节 农村经济发展的战略选择	(68)
第三节 农村经济的发展重点	(72)
第四节 农村经济发展的主要措施	(83)
第四章 工业经济发展战略	(92)
第一节 历史与现状	(93)
第二节 发展思路和目标	(110)

.....	(227)
第三节 资金是实现经济发展战略的保证.....	(234)
第四节 信息是实现经济发展战略的重要媒介.....	(241)
第十章 宏观调控与经济发展.....	(249)
第一节 宏观经济调控是政府的重要职能.....	(249)
第二节 政府宏观调控是实现经济发展战略 的基本保证.....	(254)
第三节 转变政府职能是加强宏观调控的必由途径	(261)
后 记.....	(266)

第一章 总 论

战略一词,原是军事术语。它的本意,是指基于对战争全局的分析判断而做出的筹划和决策,与从局部出发的战术相区别。后来泛指重大的、全局性的计谋与对策,并广泛应用于社会生活的各个方面。经济发展战略,是指在较长时期内,根据对经济发展的各种因素、条件的估量,从关系经济发展全局的各个方面出发,考虑和确定经济发展所要达到的目标、要解决的重点和经过的阶段,以及为实现上述要求所采取的力量部署和重大的政策措施。

就经济发展战略的基本含义而言,古今中外,实际上都有经济发展战略的研究。但这一概念正式引入经济学,是在第二次世界大战之后。其中1958年美国耶鲁大学出版的艾伯特·赫希曼的《经济发展战略》,是国际上较早明确提出并系统研究这一问题的专著。在我国,70年代末期,一些经济学者,尤其是研究外国经济和世界经济的学者,开始使用经济发展战略一词。80年代初,经济学界的权威人士正式提出研究中国的“经济社会发展战略”的倡议,得到社会各方面的重视和响应。之后,研究中国经济发展战略、研究区域经济发展战略的文章与专著不断问世。在领导层的正确决策和经济的健康发展中,起着越来越重要的作用。

按照经济发展战略的内涵要求,本书的研究重点,是陕西经济发展中带有长远性、全局性和根本性的问题。研究的范

围,将主要放在陕西这个行政区划内的经济发展问题上,同时也要涉及与周边地区、全国乃至世界经济的关系。研究的内容,则是从对省情的认识与分析出发,依次探讨全省农村经济、工业经济、商业贸易、旅游、科技教育发展战略,省内关中、陕南、陕北三大区域经济发展战略,陕西经济发展战略中的几个要素,以及转变政府职能与实现经济发展战略间的关系等。

需要指出的是,经济发展战略与经济发展规划,既互相联系,又有所区别。规划设计必须以战略分析为指导,战略研究应该落实到规划设计中。但前者侧重于规律的探讨与发展的定性分析,后者侧重于目标的设置与任务的定量分解,战略研究不能等同于规划设计。故本书侧重于对陕西经济发展中规律性问题的探讨和定性分析,与中长期发展规划没有也不应该等同。

第一节 研究陕西经济发展战略 所面临的新形势

1985年,当中国的经济体制改革由农村推向城市而全面展开之时,陕西的党政领导提出了研究制定全省经济社会发展战略的意见。经过省级有关部门3年多的调查研究和省内专家学者的多次论证,形成了全省经济社会发展战略的整体方案。1988年5月,在中国共产党陕西省第七届代表大会和之后的陕西省第七届人民代表大会上,正式批准通过了陕西经济社会发展战略。这个战略在全面分析研究省情的基础上,规定了陕西经济社会发展的基本目标、发展重点和战略措施,并明确提出了“重点发展关中,积极开发陕南陕北”的区域

经济发展战略和“教育奠基、科技兴陕”的战略方针。之后的实践表明，这个战略基本符合当时的实际；它的实施，促进了全省经济社会的发展；它的基本内容和原则，至今仍有指导意义。

1992年，邓小平同志南巡谈话和党的十四大，正式明确了中国经济体制改革的基本目标，是建立社会主义市场经济新体制。这标志着中国的改革与发展，进入了一个新的阶段。“抓住机遇，发展自己，主要是发展经济”，已成为全国人民的共识，也是陕西全省上下的共同呼声。1993年，党的十四届三中全会确定建设社会主义市场经济体制的基本框架和深化改革的基本任务后，陕西的党政领导审时度势，重新提出了补充和完善陕西经济社会发展战略的意见。1994年，省政府专门召开全省经济发展战略研讨会，省内一些地市县也相继开展了这项工作。一个重新研究陕西经济发展战略的热潮，正在全省兴起。

那么，我们为什么要重新研究陕西经济发展战略，或者说，研究陕西经济发展战略面临着什么样的形势和情况呢？

一、国际经济发展的一体化与区域化

第二次世界大战后，科技革命日新月异，世界经济飞速发展。尤其是80年代以来，生产的国际化趋势不断加强，国家与地区间的互相影响与联系日益紧密，经济一体化与区域化已成为世界经济发展的基本趋势和显著特征。

所谓经济一体化，是指商品、资本、劳动力和科学技术在国际间移动的人为限制的取消。它既是一个过程，又是一种状态。就过程而言，它主要是指旨在消除各国经济单位之间差别的措施不断实施；就状态而言，则表现为各国间各种形式的差

别的消失。按照一般的解释,国际经济一体化有 5 种类型。①自由贸易区,即区内各国商品免税流通;②关税同盟,即不仅区内各国商品免税流通,且各成员国一致采取共同对外的关税税率;③共同市场,即不仅包括关税同盟的内容,还包括资本和劳动力在区内自由流动;④经济同盟,即除包括共同市场的内容外,还要求在货币、财政和其它政策的一定程度的协调一致;⑤完全经济一体化,即比经济同盟更进一步,货币、财政、贸易等政策完全一致,成员国的商品和各种生产要素市场完全结成一体。这 5 种类型,可以说代表着一体化发展过程中的 5 个阶段,虽然不能把它们看作是由低级向高级发展的必然过程,但确实反映出一体化是“过程”与“状态”的统一。

国际经济一体化的发展趋势,在跨国公司的活动中表现的尤为明显。跨国公司通过设立子公司、进行跨国兼并、跨国公司之间的联合与合作、建立合资企业、跨国公司与中小企业建立协作关系等,渗透到世界各地、各个领域。据联合国跨国公司中心统计,90 年代初,已有约 4 万家跨国公司的投资、生产、经营、研究开发和其它活动,遍及 160 多个国家和地区。这些跨国公司的产值已占资本主义世界总产值的 40%,控制了世界贸易的 50%,工业研制技术专利的 80%,技术转让的 75%,对发展中国家技术贸易的 90%。有人认为,当今世界,资金、技术和产品很容易越过边界在国家之间流动,几乎没有任何东西是属于那一个国家的,世界经济是“无国界经济”。

与经济一体化相应的,也可以说是一体化过程中的一个阶段,是区域化,或者叫区域经济一体化。它是指在一定区域内,由国家出面,根据各国间的协定而结合成的经济实体。据统计,目前已有 140 多个国家和地区参与组成了 20 多个区域

经济一体化组织。在这些区域经济组织中,既有由发达国家组成的,也有由发展中国家组成的,还有发达国家和发展中国家联合组成的。其中实力最强、影响最大、在世界经济中居主导地位的有 3 个。一个是欧共体,现称欧洲联盟,正式成立于 1958 年 1 月 1 日,几经改名与扩大,已由最初的比利时、法国、西德、意大利、卢森堡、荷兰等 6 国,发展到目前的 15 个国家(除前 6 国外,还有英国、爱尔兰、丹麦、希腊、葡萄牙、西班牙、瑞典、芬兰、奥地利等 9 国)。1990 年,该组织国民生产总值为 56076 亿美元,占世界总量的 25.2%;1991 年贸易额为 29245 亿美元,占世界贸易总量的 39.7%,是目前世界三大经济区中成立最早、一体化程度最高的区域经济一体化组织。一个是北美自由贸易区,在 1989 年 1 月 1 日正式生效的“美、加自由贸易区”基础上发展起来,主要成员有美国、加拿大、墨西哥等国,是世界上第一个由最大的发达国家和较大的发展中国家联合组成的贸易集团,也是世界上最大的自由贸易区。1990 年,该组织的国民生产总值为 62031 亿美元,占世界总量的 27.9%;1991 年贸易额为 12636 亿美元,占世界贸易总量的 17.8%。一个是东亚经济区,主要包括中国、日本、新加坡、韩国、台湾、香港和东盟其它国家。与欧共体和北美自由贸易区相比,东亚尚未形成严格意义上的经济集团,但面对西欧、北美的挑战,这一地区的经济一体化进程自 80 年代后半期以来明显加快。1990 年,该区国民生产总值 43147 亿美元,占世界的 19.4%;1991 年贸易额为 15144 亿美元,占世界的 21.2%。值得注意的是,近年来美国出于全球战略的考虑,在身居北美自由贸易区的同时,又涉足东亚经济区,并竭力做出推进亚太经济合作的姿态,给东亚经济区添上了一层亚太经

济合作组织的色彩。

国际经济一体化的发展趋势，特别是目前的区域化发展态势，对各国经济的发展有着极大的影响。从积极方面看，它有利于资源在区域内各国间的优化配置，推动成员国间的国际分工由传统的垂直分工向水平分工方向发展，从而提高劳动生产率和产品竞争力，促进成员国间的贸易发展。从消极方面看，区域经济一体化组织无一例外地都实行“内外有别”的贸易政策，对内“无边界”，对外实施严格的贸易保护主义，实行各种关税和非关税贸易壁垒，加剧了集团之间的贸易摩擦，对全球多边自由贸易体制构成严重威胁。改变消极影响的唯一办法，是推动区域经济一体化向完全的经济一体化方向发展，这可能是一个永无止境的过程，但比停滞不前和倒退回去要好得多，对所有国家和地区来说，都是如此。

二、国内经济的区域化与战略西移

1979年，党的十一届三中全会之后，中国经济在改革开放的轨道上快步前进，市场化的趋向越来越明显。尤其值得注意的是，进入90年代以来，重化工业的增长超过了轻工业，经济发展开始进入重化工业时期。根据国际特别是日本和亚洲“四小龙”的经验，在经济发展进入重化工业阶段后，大约会出现20年左右的高速增长期，并基本完成一国经济向工业化的过渡。

在经济快速增长和市场化的进程中，中国经济也出现了区域化的发展态势。“六五”（1981—1985年）计划中，国家首次列出“地区经济发展计划篇”，提出了沿海地区、内陆地区、少数民族和不发达地区三种不同类型地区各自的发展方针，在经济总体布局上，纠正了过去偏重三线地区建设、忽视沿海

地区发展的倾向,转为一面着重发挥沿海地区的经济技术优势,一面有步骤地开发内陆和少数民族不发达地区的资源。“七五”(1986—1990年)时期,根据中国地区经济开发与布局由东向西推进的大趋势,进一步将全国划分为东部(京、津、冀、辽、沪、苏、浙、闽、鲁、粤、桂、琼等12省市自治区)、中部(晋、蒙、吉、黑、皖、赣、豫、鄂、湘等9省区)、西部(川、贵、云、藏、陕、甘、宁、青、新等9省区)三大经济地带。1987年底,国家提出了沿海地区经济发展战略,对东部沿海开放地区从财政、税收、信贷、投资等方面实行优惠政策。之后,又相继推出沿江、沿边对外开放战略。东、中、西三大地带的划分和“三沿”地区对外开放战略的实施,加快了东部和“三沿”地带的发展,在一定程度上也带动了中部和西部地区的开发建设。特别是在计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中,原来的行政大区(东北、华北、西北、华东、中南、西南)的界限被逐渐突破,新的多边经济区正在全国形成。权威人士预计,随着今后20年内持续的经济高速增长,中国经济区域化的势头还会发展下去,到2010年可能出现20多个相对独立的经济区域。就目前已形成的经济区域来看,主要的是4个。(1)以珠江三角洲、闽南金三角所共同形成的中国东南经济协作区。(2)以上海浦东开发区为中心,以沿江地区为依托的长江三角洲经济协作区。(3)以北京、天津、秦皇岛、大连、沈阳、山东半岛等地区为中心所形成的环渤海经济协作区。(4)以西安、重庆、武汉、郑州为中心,波及山西、湖南所形成的中西部经济协作区。在这4大核心经济协作区的影响下,还逐渐形成了一些次一级的经济协作区。在这些经济区域内,已经或正在形成一套相对独立的产业体系,为本区域内的人口提供绝大部分生产资料和消费

品。

实施东、中、西三大地带梯次推进战略,以及在对外开放中形成的经济区域化态势,是中国经济市场化的一个必然过程,在客观上也有利于国民经济的快速发展。但同时,也出现了一些不容忽视的问题。主要是地区间经济发展水平差距呈不断扩大趋势。无论是人均国内生产总值,人均社会商品零售总额还是人均固定资产投资,中、西部尤其是西部,都远远低于东部。中、西部地区经济结构不合理状态也在加剧,如财政收入与全社会固定资产投资比例严重失调,工农业产值和产量分布不合理,地区间商品交换因交通等基础设施滞后而受阻等。

东、西部经济发展差距的进一步拉大,对中国经济长远和健康的发展,构成潜在的重大威胁。因为从短期甚至中期看,东先西后、东快西慢的发展顺序是难以避免的,带有一定必然性。但从长远看,西部滞后将给下一世纪中国经济与社会的发展埋下隐患。首先,从国民经济整体发展的需要看,中国的资源后备基地主要分布在西部,没有对西部的提前投入,就难以在下一个世纪初的经济发展中获得资源支持,国民经济发展过程中的结构矛盾将难以解决,长期发展所需的动态协调与稳定也将难以实现。其次,西部地区地域辽阔,土地面积占全国的 56.8%,全国 60% 以上的少数民族人口和地区分布在这一区域,且与 10 多个国家接壤,从全国统一、政治稳定、民族团结、国防安全等方面看,都必须重视西部的发展,特别是考虑到本世纪末在世界范围内,由经济利益和发展差距导致的民族矛盾已经成为重要的不稳定因素之一,更不能对西部的发展掉以轻心。

西部在中国经济发展中的重要地位,发展严重滞后的状况及可能引发的问题,已经引起中央政府的高度重视。进入90年代以来,发展战略重点西移的趋向已经开始出现。西移的动因,主要来自两个方面及其相互的结合。一个是市场经济,特别是对外开放中市场经济的推动。前述4大经济区域中,前3个都在或主体都在东部,第4个,即以西安、重庆、武汉、郑州为中心的经济协作区,其重心就在中西部,虽然目前该区的协作发展程度不及前3个,但在对外开放的市场导向下,将对中西部发展产生重大推动作用。另一个是政府行为,即政府宏观政策的倾斜,其中最主要的是变过去单纯的地区倾斜为地区倾斜与产业倾斜相结合的政策倾斜。在已经颁布的国家90年代产业政策中,明确提出把加快交通、通讯等基础设施,农业、能源及其他第三产业的发展,作为产业发展的重点,这对于具有发展农业生产得天独厚条件、能源和矿产资源丰富、交通通讯等第三产业发展滞后的西部地区来说,要比以前得到更多的国家支持和发展机会。同时,国家已经或在拟议,适当增加对中、西部地区的人、财、物投入;引导东部地区将资金、技术投放中、西部地区,联合开发资源;安排发达省区与西部省区建立一帮一的关系,加快西部开发;扩大西部对外开放的地区和外资、外经、外贸的权力;在财政、税收、金融制度改革中,适当照顾西部不发达地区的利益;等等。此外,在国家“八七”扶贫攻坚计划中,也加大了对西部地区的扶贫攻坚力度。这些都表明,西部的发展,已经成为国家经济发展战略中的一个重点。

三、省情的变化与对省情认识的深化

地处内陆腹地、划归西部的陕西,改革开放以来,经济社