

经济日报经济研究中心

大决策

D A J U E C E C H U T A I

高路
葛方新

◎主编

出台

西部大开发方略

- 西部大开发决策出台详尽过程与内幕
- 我国西部大开发的历程和教训
- 美、日、德、法、意、苏等国如何开发“西部”
- 新思路、新方略：“点—轴开发”，陆桥经济
- 解剖麻雀，从一个县看西部开发如何实施

经济日报出版社

经济日报经济研究中心

大 决 策 出 台

西 部 大 开 发 方 略

高 路 葛方新 主编

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大决策出台：西部大开发方略/高路，葛方新主编. —北京：经济日报出版社，2000. 5

ISBN 7—80127—318—4

I. 大… II. ①高…②葛… III. 西部大开发 (中国) —研究
IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 09702 号

大 决 策 出 台

西部大开发方略

主 编	高 路 葛方新
编 著	经济日报经济研究中心
责任编辑	门 睿
责任校对	李志亮
出版发行	经济日报出版社
社 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 邮编 100054
经 销	全国新华书店
印 刷	北京市白帆印刷厂
规 格	850×1168 毫米 32 开
字 数	310 千字
版 次	2000 年 5 月 第 1 版
印 次	2000 年 5 月第 1 次印刷
印 张	12.5 印张
印 数	1—5000 册

ISBN7—80127—318—4/F·208

定价 22.50 元

版权所有 盗版必究



高路，1954年生，毕业于北京大学。曾经在中共中央文献研究室长期从事党和国家主要领导人的经济思想理论、经济决策、国家经济政策研究工作。现任经济日报经济研究中心主任、首席研究员，《经济月刊》杂志主编、高级编辑。兼职市场经济学院教授、北京投资学会副会长。1994年使用了“邓小平理论”、“邓小平经济理论”的提法；较早提出并研究“企业扩张风险问题”（1997）。曾参与了中宣部牵头的《建设有中国特色社会主义若干理论问题学习纲要》的研究和撰写、国家体改委牵头的国家重点课题《中国经济体制改革20年基本经验研究》等。主持了《海尔扩张之路》、《长虹奇迹探秘》、《青岛啤酒“大名牌”发展战略的可行性研究》、《格力创新之路》、《张裕老名牌创新的启示》、《“巨力现象”剖析》、《永登“大开发”战略研究》等一系列课题研究。

主要经济理论研究成果有：《用科学的方法指导经济建设》（1983）《经济决策要科学化》（1986）《经济发展战略的历史性转变》（1987）《“主体—补充”经济体制模式的形成》（1989）《“社会主义市场经济”提法出台始末》（1992）《深刻认识“初级阶段”》（1997）《江泽民聚焦国企》（1999）《拥抱投资时代》（1999）《商机 2000年》（2000）等。



葛方新，1969年生，毕业于国际关系学院。现任《经济月刊》杂志副总编辑、经济日报经济研究中心研究员。曾经参与《青岛啤酒“大名牌”发展战略的可行性研究》、《长虹奇迹探秘》、《张裕老名牌创新的启示》、《永登“大开发”战略研究》等一系列课题研究，受到国内知名专家、学者好评。此外，还在《经济日报》、《经济月刊》、《经济新闻研究》等报刊上发表文章30余篇。

前 言

当读者看到本书的时候，很难说这已是市面上第几本关于“西部大开发”的书了。但是，这并不影响此书的价值，因为它是独家、独到的研究成果，而且是作者追求“真相、真言、真谛”的践履。

这本书的编著，是以经济日报经济研究中心组织的六个系列配套的课题成果为基础的。

我们开始关注“西部大开发”，始于1999年8月。当时我们就意识到，“西部大开发”是一个“重大决策”，并在《经济月刊》杂志（经济日报经济研究中心承办）1999年第9期率先开设“西部开发”专栏的同时，悄悄开始了对这个“重大决策”的探源和跟踪研究。本书第一章和第十章的第一部分，就是这个课题的成果。

由于动手早，本人又曾在中共中央文献研究室从事过长达十年的经济决策研究，这个课题的成果成了我们的“绝活”。今年2月24日，《经济日报》以《西部大开发：决策出台前后》为题率先独家摘发这个课题的阶段成果时，立即引起了各方的关注，中央电视台在当天的“早间新闻”摘播，一些媒体纷纷转载。到目前为止，关于西部大开发这个“大决策”的来龙去脉，本书不仅资料最丰富、最系统，而且脉络梳理得最清晰。

第二个课题是“真实的西部”，即本书第二、三章的内容。包括大西部在历史上的辉煌、历代对西部的发展、现实的遗憾。这

DAF-22/0604

是继《经济日报》“黄河断流万里探源”、“再造秀美山川西北行”、“东人西行记”等大型系列报道的后续研究成果。

第三个课题是对国外“西部开发”的经验、教训研究，包括美国的“西部开发”，德、法、意、日四个发达国家对贫区的开发，前苏联的“东进”，构成了本书的第七、八、九章。这部分是本书中又一块最系统、最权威的“绝活”。因为这三章的执笔人，都是该领域的专家，尤其是供职于中国社会科学院美国研究所的胡国成研究员，更是目前国内研究美国“西部开发”最权威的专家之一。

第四个课题是“西部各省区的开发思路”，即本书第六章的内容，主要介绍西部各省市区的省情、市情、区情，实施西部大开发战略的初步思路、举措。依据的资料，均由西部各省市区的政府部门提供。这个课题得益于2000年2月26—27日举办的以“西部大开发”为主题的“经济日报高层经济论坛”的筹办。《经济日报》驻这些省市区的11个记者站给予了通力协助。顺便说一句，由于曾作为“会议资料”散发过，目前已出版的有关书中，使用了这份资料及其附录，甚至连我们校对时留下的遗憾都照搬去了。

第五个课题是“永登‘大开发’战略”。这是为西北地区一个县设计的“大开发”战略。设立这个课题是基于一个价值判断：在西部大开发的实施主体中，县是最基础的一层。甘肃省兰州市郊的永登县，由于是《经济日报》的农村调研点，我们发现它具备率先开发起来的条件，于是设立了一个课题组实地进行深入调研设计。今年3月提交的设计报告，长达3万多字。有关专家给予了高度评价，引起了甘肃省、兰州市领导的高度重视，成了西北县域开发规划的一个参考范本。现摘其精粹，作附录附上，一并交读者研判。

第六个课题是“西部大开发的新思路、新方略”，即本书的第

四、五章内容。实施西部大开发，显然不能沿用传统的开发模式，必须探寻适应新形势的新思路、新方法、新机制。在对古今中外、宏观微观作系统研究的基础上，我们提出了很多颇为独到的见解，如怎样实施“点—轴开发”、激活“路桥沿线经济”的非均衡推进策略，政府主导启动与适时退出（向市场主导过渡），县域开发是基点，西部发展小城镇应因地制宜、适时而动，“绿起来”是大西北开发的关键，“政策解套”民有经济就起跳等等。但愿能激发读者进一步思考，起到抛砖引玉之用。

曾参与上述有关课题的研究、讨论的著名专家主要有：中国区域经济研究会常务副会长、中国社会科学院西部发展研究中心主任陈栋生教授，《经济日报》副总编辑冯并教授，国务院研究室农村司司长李炳坤同志，著名经济学家宋养琰教授，国家行政管理学院经济管理学部主任周绍朋教授，中国管理科学研究院农业经济技术研究所所长郭书田教授，中国人民大学经济系李义平教授，中国政法大学政治与管理学院副院长孙选中教授，国泰君安证券研究所徐可任研究员等。

最为感人的是供职于国务院体改办体制比较司的王洪燕女士，应邀承担研究德、法、意、日四国开发后进地区的课题时，她还在休产假中。在此一并致谢！

“西部大开发”是目前全社会关注的热点，几乎每个人都有自己的看法、想法，哪怕是一个具体的观点，都可能有很多人想到过。作为一本探讨如此热门话题的书，难免存在不尽如人意之处，我们真诚地期待着在与读者的探讨中继续完善。

高 皓

2000年5月7日

于北京因明斋

目 录

前 言	(1)
第一章 “西部大开发”决策出台始末	(1)
“两个大局”：邓小平的战略构想	(2)
聚焦西部的起点	(4)
江泽民提出“西部大开发”	(5)
朱镕基赴西部六省区考察调研	(11)
大决策出台	(16)
“两会”部署实施“大决策”	(18)
第二章 历史上的西部开发	(23)
一、大西部：历史的辉煌与遗憾	(23)
二、“丝绸之路”与西部经济	(31)
三、历代王朝对西部的开发	(36)
四、新中国 50 年开发西部的历程	(46)
第三章 真实的西部：严峻的现实	(64)
一、生态环境问题严峻	(64)
二、东中西部经济比较	(73)
三、制约西部经济发展的十大症结	(82)
四、认识西部大开发的十大误区	(93)
第四章 新思路、新策略	(103)
一、非均衡推进与“点—轴开发”	(103)

二、立足比较优势，形成竞争优势·····	(112)
三、改革开道，制度创新·····	(118)
四、搭建科学合理的人才平台·····	(121)
五、吸引外资要有新招数·····	(129)
六、政府定位：介入与退出·····	(133)
第五章 着力点与突破点 ·····	(141)
一、激活“大陆桥”沿线经济带·····	(141)
二、以特色经济形成新的经济增长点·····	(150)
三、东西部对接与互动·····	(152)
四、县域开发是基点·····	(164)
五、小城镇：因地制宜、因时而动·····	(171)
六、多管齐下，突破融资“瓶颈”·····	(179)
七、民有经济：“解套”就起跳·····	(193)
第六章 西部省区市的“大开发”思路 ·····	(212)
陕西省的开发思路·····	(212)
甘肃省的开发思路·····	(218)
青海省的开发思路·····	(223)
宁夏回族自治区的开发思路·····	(228)
新疆维吾尔自治区的开发思路·····	(232)
西藏自治区的开发思路·····	(235)
云南省的开发思路·····	(239)
贵州省的开发思路·····	(245)
四川省的开发思路·····	(249)
重庆市的开发思路·····	(252)
内蒙古自治区的开发思路·····	(258)
第七章 美国的西部开发：做法与启示 ·····	(263)
一、美国西部疆域的扩张·····	(263)
二、美国西部开发的历程·····	(265)

三、五点重要启示·····	(272)
第八章 德法意日如何开发后进地区 ·····	(285)
一、德国：政策扶持，多管齐下·····	(285)
二、法国的区域开发：政府推动·····	(289)
三、意大利的“南方开发”：分阶段推展·····	(291)
四、日本“过疏”地区和北海道的开发·····	(295)
五、启示：中央政府的主要作用·····	(299)
第九章 前苏联的“东进”及其启示 ·····	(301)
一、前苏联区域经济格局的缺陷·····	(301)
二、“生产力东移”的历程·····	(302)
三、前苏联“生产力东移”的特点·····	(307)
四、地域生产综合体：“生产力东移”的开发 形式·····	(310)
五、对中国西部开发的启示·····	(313)
第十章 “西部大开发”的优惠政策 ·····	(318)
一、中央及各部委的优惠政策·····	(318)
二、西部地区吸引外资的优惠政策·····	(327)
陕西省吸引外资的优惠政策·····	(327)
甘肃省吸引外资的优惠政策·····	(330)
宁夏回族自治区吸引外资的优惠政策·····	(335)
新疆维吾尔自治区吸引外资的优惠政策·····	(340)
青海省吸引外资的优惠政策·····	(344)
重庆市吸引外资的优惠政策·····	(347)
云南省吸引外资的优惠政策·····	(350)
西藏自治区吸引外资的优惠政策·····	(352)
三、西部地区的基础设施投资规划·····	(354)
四、西部地区在建的大型项目·····	(357)

附录一：永登县开发战略	(359)
一、永登县概况	(359)
二、用好比较优势	(360)
三、“大开发”的策略原则	(364)
四、“永登开发模式”：总体设计	(367)
五、“绿起来”是关键	(371)
六、发展民有经济、“庄园经济”	(375)
七、“政府推动型”开发模式	(376)
附录二：西部大开发大事记	(379)
参考文献	(384)
后 记	(386)

第一章

“西部大开发” 决策出台始末

实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是以江泽民为核心的党中央根据邓小平关于“两个大局”的战略思想，面向新世纪作出的重大决策。

目前，西部大开发战略已基本成型，“西部大开发”的春潮正在涌动。洞悉“西部大开发”决策出台前后的有关情况，有利于系统地了解西部大开发战略的取向。

关于西部大开发战略决策出台之前的情况，大体上的脉络是这样的：

——80年代，邓小平同志明确提出“两个大局”的战略思想。

——1997年8月，江泽民在批示中提出“再造一个山川秀美的西北地区”。

——1999年3月、6月和8月，江泽民又多次提出实施西部大开发战略问题。他明确指出：“实施西部地区大开发是全国发展的一个大战略、大思路”；“加快中西部地区发展的条件已经基本具备，时机已经成熟”；“从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置”。

——为了贯彻落实江泽民关于实施西部大开发的指示精神，1999年8月5日至10月30日，朱镕基率领国务院有关部门的负责人，先后赴西部六省区进行实地考察、调研和部署。

——大约在1999年11月15日至17日召开的中央经济工作会议之前，中央成立了一个“西部开发工作领导小组”。

。——2000年1月中旬，国家计委关于实施西部大开发战略的“初步设想”获得认可。而此前在1999年10月，国家计委就着手设计这个实施方案了。

——2000年1月19日至22日，国务院西部地区开发领导小组在京召开了西部地区开发会议。会议的主要议题是，研究加快西部地区发展的基本思路 and 战略任务。

“两个大局”：邓小平的战略构想

80年代，当改革开放和现代化建设全面展开以后，邓小平同志对全国经济的协调发展就进行过深刻的考虑。他提出了“两个大局”的思想。一个大局，就是东部沿海地区加快对外开放，使之较快地先发展起来，中西部地区要顾全这个大局。另一个大局，就是当发展到一定时期，比如本世纪末全国达到小康水平时，就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要服从这个大局。我国地域辽阔，人口众多，生产力不发达，要在一个时期实现同步富裕、同等富裕是不现实的，必然会有有的先富起来，有的后富。在发展战略布局上，必须有全盘的构想。

关于“两个大局”战略思想，邓小平最集中的论述主要有两次：一次是1988年9月12日，在听取关于价格和工资改革初步方案的汇报时；另一次是1992年初在视察南方的谈话中。

1988年9月12日，在听取关于价格和工资改革初步方案的汇报时，邓小平强调：“沿海地区要加快对外开放，使这个拥有两亿人口的广大地带较快地先发展起来，从而带动内地更好地发展，这是一个事关大局的问题。内地要顾全这个大局。反过来，发展到一定的时候，又要求沿海拿出更多力量来帮助内地发展，这也

是个大局。那时沿海也要服从这个大局。”^①

1992年1月18日—2月21日在南方的谈话中，讲到共同富裕的构想，邓小平指出：“如果富的愈来愈富，穷的愈来愈穷，两极分化就会产生，而社会主义制度就应该而且能够避免两极分化。解决的办法之一，就是先富起来的地区多交点利税，支持贫困地区的发展。当然，太早这样办也不行，现在不能削弱发达地区的活力，也不能鼓励吃‘大锅饭’。什么时候突出地提出和解决这个问题，在什么基础上提出和解决这个问题，要研究。可以设想，在本世纪末达到小康水平的时候，就要突出地提出和解决这个问题。到那个时候，发达地区要继续发展，并通过多交利税和技术转让等方式大力支持不发达地区。不发达地区又大都是拥有丰富资源的地区。发展潜力是很大的。总之，就全国范围来说，我们一定能够逐步顺利解决沿海同内地贫富差距的问题。”^②

其实，早在1987年6月29日，在会见美国前总统卡特时，邓小平在谈话中就说到：“中国的资源很多分布在少数民族地区，包括西藏和新疆。如果这些地区开发起来，前景是很好的。我们帮助少数民族地区发展的政策是坚定不移的。”^③

邓小平关于“两个大局”的思想，是与他的实现“共同富裕”的战略构想紧密联系在一起的。

邓小平设计的“共同富裕”实现模式是：“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。”^④

早在1978年12月13日，邓小平在中央工作会议上就指出：“在经济政策上，我认为要允许一部分地区、一部分企业、一部分工人农民，由于辛勤努力成绩大而收入先多一些，生活先好起来。一部分人生活先好起来，就必然产生极大的示范力量，影响左邻右舍，带动其他地区、其他单位的人们向他们学习。这样，就会整个国民经济不断地波浪式地向前发展，使全国各族人民都能比

较快地富裕起来。”

“当然，西北、西南和其他一些地区，那里的生产和群众生活还很困难，国家应当从各方面给以帮助，特别要从物质上给以有力的支持。”

“这是一个大政策，一个能够影响和带动整个国民经济的政策，建议同志们认真加以考虑和研究。”^④

1986年3月28日，在会见新西兰客人朗伊时，邓小平在谈话中说到：“我们的政策是让一部分人、一部分地区先富起来，以带动和帮助落后的地区，先进地区帮助落后地区是一个义务。我们坚持走社会主义道路，根本目标是实现共同富裕，然而平均发展是不可能的。过去搞平均主义，吃‘大锅饭’，实际上是共同落后，共同贫穷，我们就是吃了这个亏。改革首先要打破平均主义，打破‘大锅饭’，现在看来这个路子是对的。”^⑤

显然，邓小平同志当时强调的“大局”、“大政策”，是“让一部分人、一部分地区先富起来”，以带动和帮助落后的地区，实现共同富裕。

聚焦西部的起点

江泽民十分重视加快中西部地区的发展，作出过一系列的重要论述。1997年8月5日他在一份关于陕北地区治理水土流失、退耕还林、改善生态环境的调查报告上所作的批示，很可能是最高决策层开始考虑“西部大开发”问题的起点。

事情的起因是这样，1997年6月26日，时任国务院副总理的姜春云提交了一个《关于陕北地区治理水土流失建设生态农业的调查报告》。江泽民看后，“感到很高兴”。

于是，1997年8月5日，江泽民在姜春云的《调查报告》上做了一个长篇批示，写得十分动情，也很博学。江泽民在批示中

指出：

我国是一个有几千年历史的文明古国。包括甘肃、陕西在内的黄河流域，是我们中华民族的主要发祥地。陕西曾经是周、秦、汉、唐等十三个王朝的建都之地，在古代历史上相当长的时间内，陕西、甘肃等西北地区，曾经是植被良好的繁荣富庶之地，所谓“山林川谷美，天材之利多”就是古来描绘陕西一带的自然风物的。司马光的《资治通鉴》中描述盛唐时期陕、甘的发展情景是“阡陌相望，桑麻翳野，天下称富庶者无如陇右”。后来由于历经战乱的破坏，加上自然灾害和滥砍滥伐造成的损失，导致了陕、甘等西北地区的严重沙化、荒漠化，经济文化的发展也因此受到极大制约。

历史遗留下来的这种恶劣的生态环境，要靠我们发挥社会主义制度的优越性，发扬艰苦创业的精神，齐心协力地大抓植树造林，绿化荒漠，建设生态农业去加以根本的改观。经过一代一代人长期地、持续地奋斗，再造一个山川秀美的西北地区，应该是可以实现的。^⑥

江泽民提出“西部大开发”

据朱镕基在甘肃、青海、宁夏调研时透露，1999年的3月、6月和8月，江泽民曾多次提出实施西部大开发战略问题。江泽民明确指出：“实施西部地区大开发是全国发展的一个大战略、大思路”；“加快中西部地区发展的条件已经基本具备，时机已经成熟”；“从现在起，这要作为党和国家一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置”。^⑦

1999年6月9日，江泽民在中央扶贫开发工作会议上提出，从现在起必须不失时机地加快中西部地区的发展

1999年6月9日，在中央扶贫开发工作会议上，江泽民发表