

西部大开发

战·略·研·究

**XIBUDAKAIFA
ZHANLUEYANJIU**

国家发展计划委员会政策法规司/编

中国物价出版社

西部大开发

战·略·研·究

**XIBUDAKAIFA
ZHANLUEYANJIU**

国家发展计划委员会政策法规司 编

中国物价出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发战略研究/国家发展计划委员会政策法规司
编. —北京: 中国物价出版社, 2002.12

ISBN 7-80155-516-3

I. 西… II. 国… III. 西部大开发(中国)研究 IV.F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 095378 号

出版发行/中国物价出版社(邮政编码:100837)

地址:北京市西城区月坛北小街2号院3号楼

电话:读者服务部 68022950 发行部 68033577)

经销/新华书店

印刷/河北省高碑店市鑫昊印刷有限责任公司

开本/889×1194毫米 大32开 印张/19.25 字数/450千字

版本/2002年12月第1版 印次/2002年12月第1次印刷

书号/ISBN 7-80155-516-3/F·374

定价/42.00元

主编 曹玉书

编辑小组成员 王非 吴越涛 曲永冠

前 言

实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是中央作出的重大战略决策，得到了全国人民的热烈响应，在国际上也引起了广泛关注。为了推进西部大开发战略的实施，国家计委与亚洲开发银行合作，聘请了有关领域的一流专家，由著名经济学家董辅初担任专家小组组长，对西部地区经济和社会发展的 13 个领域进行了研究。专家组深入西部地区调研，征求各方面意见，最终形成了研究成果。这些研究成果反映了西部地区的实际，对于我们制定和完善政策措施，具有重要的参考价值。同时，本项研究也有助于亚洲开发银行和其他国际金融机构更好地了解中国西部地区的发展情况和投资环境。为此，我们把研究成果编辑成书，献给广大读者。

值此出版之际，我们对资助本项研究的亚洲开发银行，以及积极参与本项研究的专家表示感谢。中国计划出版社的利广安同志为本书的出版做了大量的工作，在此一并感谢。

曹玉书

2002 年 12 月 15 日

目 录

西部大开发的宏观经济政策	(1)
一、建国以来西部开发的历史回顾及经验教训	(1)
二、西部大开发的重大意义	(9)
三、西部大开发的战略思考	(24)
四、西部大开发的政策建议	(38)
实施西部大开发战略与地区经济协调发展	(68)
一、实施西部大开发战略的重要出发点	(68)
二、西部地区的发展差距和缩小差距的潜力	(70)
三、东中西部三大地带协调发展的目标和政策思路	(74)
四、协调各个地区经济和社会发展的重点和分工	(77)
五、促进西部地区 and 东部、中部地区的横向协作与联合	(80)
六、加强中西部地区基础设施建设和改善生态环境	(86)
七、发展教育事业，培养和用好人才	(87)
八、为西部地区提供充分的投融资条件	(88)
九、建立中央政府规范公平的财政转移支付体系	(91)

2 西部大开发战略研究

十、促进劳动力与人口的有序流动	(92)
十一、加快促进区域协调发展的法制化建设	(92)
西部地区的投资环境	(94)
一、西部地区投资环境的现状	(95)
二、西部地区投资环境分析	(106)
三、创造有吸引力的投资环境	(116)
支持西部大开发的财政金融政策	(124)
一、支持西部地区开发的财政政策	(125)
二、西部开发过程中国际双边和 多边融资的支持作用	(137)
三、支持西部地区开发的金融政策	(146)
四、案例分析：甘肃省世界银行贷款项目的情况	(159)
西部地区的农牧业长期发展	(165)
一、西部地区农牧业发展的历史回顾与现状分析	(165)
二、西部地区特点及农牧业政策简要评价	(170)
三、西部地区农牧业长期发展思路	(180)
四、西部地区农牧业发展政策调整建议	(194)
西部地区的水资源开发利用	(202)
一、西部地区水资源基本概况	(203)
二、西部地区水资源利用状况和问题	(209)
三、西部地区水资源开发利用对策	(217)

四、关于南水北调问题的研究	(249)
西部地区的生态建设与环境保护	(253)
一、西部地区生态环境总体评价	(253)
二、西部地区生态环境的特点	(257)
三、西部地区生态环境恶化的成因分析	(263)
四、西部地区生态环境政策回顾	(271)
五、政策建议	(280)
西部地区的能源发展思路	(290)
一、西部地区的能源现状	(290)
二、中国现行能源政策和西部地区能源供需 前景	(301)
三、全国性重大能源工程实施对西部地区的 影响	(321)
四、政策建议	(328)
西部地区的交通建设与管理	(339)
一、西部地区交通历史及现状	(339)
二、西部地区交通中长期发展规划	(352)
三、西部地区交通运营管理	(364)
四、西部地区交通发展政策思路	(377)
五、西部地区物流问题研究	(388)
西部地区的教育和人力资源	(407)
一、西部地区人力资源开发现状	(408)
二、未来 20 年西部人力资源需求结构预测	(429)

4 西部大开发战略研究

三、西部地区教育与人力资源开发政策综述·····	(432)
四、政策建议·····	(441)
西部地区的技术创新·····	(456)
一、技术创新能力弱是西部地区落后的主要 原因·····	(456)
二、西部地区技术创新的战略选择·····	(465)
三、促进西部地区技术创新的政策措施·····	(478)
四、案例研究·····	(492)
西部地区的反贫困·····	(501)
一、80年代以来中国政府反贫困的巨大成绩和 西部地区贫困的特殊原因·····	(502)
二、中国现行反贫困政策的反思·····	(516)
三、城市化与相对贫困问题·····	(532)
四、关于西部地区彻底摆脱贫困的思路、战略 与政策探讨·····	(548)
西部大开发与国际经济合作·····	(567)
一、中国西部周边国际环境·····	(567)
二、中国西部国际经济合作现状评价·····	(574)
三、中国西部开展国际经济合作的思路和 若干政策建议·····	(578)
四、中国西部开展国际经济合作的项目建议·····	(583)

西部大开发的宏观经济政策

董辅初 叶辅靖

一、建国以来西部开发的历史回顾及经验教训

从建国初期到 70 年代末，中国一直坚持“区域均衡发展”政策，对西部地区进行了两次重点开发建设。一是三年经济恢复时期至 50 年代末期，二是六七十年代的“三线”建设时期。

（一）三年经济恢复时期至 50 年代末期

这一时期在区域经济发展的总体布局上将全国划分为沿海和内地两大经济地带，侧重于在内地建设新的工业基地，工业布局开始由沿海向内地转移。

1. 建设布局

三年经济恢复时期，国家工业建设的重点首先是东北老重工业基地，其次是华东与华北。但为了国防安全的需要，也从沿海搬迁了少数易于搬动的工厂到内地。“一五”计划时期以苏联援助的 156 个重点项目为主体的 694 个投资 1000 万元以上的工业项目中，有 472 个分布在内地，占总数的 68%；222 个分布在沿海地区，占总数的 32%。苏联援助的 156 项工程，实际进行施工的为 150 项，主要配置在东北地区、中部地区和西

部地区。其中 106 个民用工业企业项目，布置在东北地区 50 个、中部地区 32 个；44 个国防企业项目，布置在中部地区和西部地区 35 个，其中 21 个安排在四川、陕西两省。第一个五年计划的顺利完成，使中国的工业布局发生了明显的变化，内地工业总产值在工业总产值中的比重，由 1952 年的 29.2% 上升到 1957 年的 32.1%；而沿海地区则由 1952 年的 70.8% 下降到 1957 年的 67.9%。“一五”计划期间除了受资源分布影响的煤炭等采掘工业项目外，大多数建设项目配置在大中城市；相当一部分大企业经过联合选厂、成组布局，与城市建设相协调，成为综合配套的工业区。这是“一五”计划时期工业建设投资较省，建设周期较短，投产后经济效益较好的重要原因之一。

2. 投资分配

三年经济恢复时期和“一五”计划时期投资分配的确定，一是考虑到当时恢复和发展国民经济的需要，二是加强国防实力，因此军工业投资约占总数的 1/3。

(1) 1949~1952 年，由于国家财政困难，建设投资采取重点分配使用的办法，主要用于恢复东北地区的重工业，治理黄河、淮河，恢复发展中原地区农业生产和修建西南、西北铁路与公路等三个方面。1950 年第一批 50 个苏联援建项目中，实际建设 47 项，其中 36 项安排在东北地区。经济恢复时期三年累计，用于东北地区工业恢复与建设的投资占同期全国工业基本建设投资总额的 50% 多。1950~1952 年，国家财政投资近 7 亿元进行大规模水利建设，主要用于黄河、淮河等河流的治理，并修建现代化灌溉工程 358 处。这部分投资占同期财政预算内基本建设投资的 10%。在交通运输方面，三年经济恢复时期国家财政预算内投资共计 17.7 亿元，占同期财政投资总

额的 26.7%，除修复原有铁路 8000 多公里外，重点在西南和西北边疆地区新建铁路干线。在此期间，新建公路 3846 公里，主要分布在交通不发达地区，明显地改善了西北、西南地区交通状况和经济社会发展条件。

(2) “一五”计划时期和“二五”计划前期（1958～1960 年），财政投资的重点在重工业，在充分利用东部沿海老工业基地的基础上，大力建设沿京广铁路线的中部地区和陇海铁路线西段的西部地区以及东北地区。在全国基本建设投资总额中，内地与沿海分别占 47.8% 和 41.8%，前者比后者高 6 个百分点。在此期间，用于资源勘探的国家财政投资，内地占 75.5%；交通运输投资，内地占 60% 多。中西部许多工业薄弱的城市都逐步建成为新兴工业城市。整个“一五”计划期间，内地工业产值平均每年增长 20.4%，比沿海工业年均增长速度高 3.6 个百分点。

由于用于沿海工业的改造、扩建、新建的投资偏少，上海、华北等老工业基地的作用和潜力未得到应有的发挥和加强，工业生产没有得到应有的发展。据 1956 年的估计，上海 40 种主要工业品的设备利用率有 35 种在 80% 以下，其中 16 种甚至在 40% 以下；天津 38 种主要工业品的设备利用率，在 40% 以下的有 15 种，60% 以下的有 17 种，70%～80% 的只有 6 种。

针对上述问题，毛泽东在 1956 年指出：“好好地利用和发展沿海的工业老底子，可以使我们更有力量来发展和支持内地工业。如果采取消极态度，就会妨碍内地工业的迅速发展。”按照上述精神，本应对“二五”计划时期全国建设布局作适当调整，加强沿海老工业基地建设，加快全国工业发展速度。但是，这一部署被 1958 年开始的“大跃进”运动打乱。1958 年 6

月，中共中央做出关于加强协作区工作的决定，将全国划分为七个协作区，要求各区尽快地分别建立大型的工业骨干企业和经济中心，形成若干个具有比较完整工业体系的经济区域。在这种背景下，各地区开始追求建立自己的完整工业体系，全国工业基本建设投资失去控制，恶性膨胀，工业布局上出现了“遍地开花”的局面。“二五”计划时期（1958~1962年），在全国基本建设投资中，内地所占比重进一步上升为53.9%，沿海地区所占比重为42.3%，两者相差11.6个百分点。这一时期，内地工业年均增长速度为5%，比沿海工业年增长速度高1.8个百分点。至1962年，内地工业在全国工业总产值中所占比重进一步上升为37.1%，比1957年又提高了2个百分点。

（二）六七十年代的“三线”建设时期

这一时期中国在区域经济发展和布局上把全国分为一线、二线、三线，在各省区内也相应地划分出“小三线”，经济建设和布局的重点，放在“三线”地区，特别是深入内地的贵州、四川东部和南部、陕西南部、湖北南部等地区。

1. 建设布局

“三线”建设开始于1964年，有两次高潮。1964~1966年以大西南为重点的“三线”建设是第一次高潮。这一时期，先后开始修筑贯通西南的川黔、成昆、贵昆、湘黔等几条铁路干线，建设攀枝花、包头、酒泉等几个大钢铁基地，以及为国防服务的10个迁建、续建项目。在四川等省建设一批石油、机械、电力项目。从1964年开始全国共有380个项目、14.5万人、3.8万台设备，从沿海地区迁到“三线”地区。在1966年计划施工的846个大中型项目中，“三线”地区占48.2%。1969~1972年是大规模的“三线”建设全面展开的第二次高

潮。这一时期，“三线”建设的重点，在继续建设西南“三线”的同时，逐步向湖南、湖北和河南三省的西部转移。

1971年下半年以后，随着国内国际形势的变化，中央注意了备战与各项经济建设的比例关系，基本建设的地区规模与资金投向随之变化，沿海地区的经济发展又受到重视。“三线”建设的大部分精力转向建成企业的配套和生产组织上来，以求尽快发挥其效益。在将近十年的“三线”建设高潮中，四川省一直是重点，工业投资占到全国工业总投资的 1/10 以上。其中 1964 年筹备、1966 年全面动工的攀枝花钢铁基地是最大的建设项目。配合攀钢，开通了成昆铁路，建成了宝鼎煤矿以及发电厂等，形成了大型的钢铁工业区；以重庆为中心的川东南地区，主要建设了钢铁和军工机械工业；以成都为中心，包括宝成铁路广元—成都段地区，重点建设了特钢、无缝钢管、军工机械、发电设备等企业；川东沿襄渝铁路的山区，主要发展了军工机械。

2. 投资分配

三年调整时期（1963～1965 年），“三线”地区在全国基本建设投资中所占比重接近整个沿海地区，两者分别为 38.2% 和 39.4%。1965 年以后，财政投资的重点地区在内地，特别是“三线”地区。1966～1970 年，内地基本建设投资占全国基本建设投资总额的 66.8%，其中“三线”地区的 11 个省、自治区占 52.7%；1971～1975 年，内地投资占全国基本建设投资总额达 53.5%，其中“三线”地区的 11 个省、自治区达 41.1%。国家财政共投资 82 亿元，使川、黔、滇 3 省铁路连成一体，形成川、黔、滇、鄂、湘 5 省铁路运输网，从根本上改变了中国历史上西南地区交通闭塞的状况。投资西移使中国经济的地区布局发生了重大的变化。西南、西北、晋南、豫西、鄂西、

湘西建设起一系列的新兴工业基地，带动了这些地区经济的发展。到 1975 年，“三线”地区的 11 个省、自治区全民所有制工业固定资产原值，在全国全民所有制工业固定资产原值总额中所占的比重，由 1965 年的 32.9% 上升到 35.3%；工业总产值的比重，由 22.3% 提高到 25%。全国将近 1500 家大型企业，分布在“三线”地区的占 40% 以上。“三线”地区主要工业品的生产能力多数已占全国的 30% 以上。据统计，“三线”建设时期，国家在“三线”地区先后投资近 2000 亿元，形成固定资产原值近 1400 亿元，建成全民企业 2.9 万个，形成了 45 个以重大产品为主的专业生产科研基地和 30 个各具特色的新兴工业城市。“三线”地区基本上成为部门齐全、工农业逐步协调发展的战略大后方，为进一步开发中国西北、西南地区打下了重要的基础。

（三）经验教训评估

（1）整个 50 年代，中国在均衡发展战略的指导下，大规模投资于中西部地区，初步建立了现代化工业的基本框架体系，加快了西部地区的经济发展，促进了生产力的区域均衡布局，既有利于国家统一和民族团结，也有利于开发利用西部地区的优势资源，改变了旧中国遗留的 70% 以上工业和交通设施偏集沿海的状况，在实现全国生产力的均衡配置方面取得很大成效，在较短的时间里为中西部地区奠定了工业化的基础。从东西部发展差距看，1952 年至 1965 年间，人均国民收入的相对差距缩小了 12.6 个百分点。没有这一时期的工业和铁路等基础设施建设，广大中西部地区的经济社会进步或许还要延迟若干年，而且正是这一时期奠定的中西部工业化基础，有力地支撑了改革开放以后沿海地区乃至整个国民经济的快速增长。

在此期间，也出现了忽视沿海地区发展的问题，主要体现在沿海地区投资减少，增长率下降，如 1955 年上海、天津两市的投资仅分别相当于同年折旧费的 76% 和 108%，致使上海、华北等老工业基地的作用和潜力远未得到应有的发挥和加强，工业生产没有得到应有的发展。因此，国家在这一时期对西部地区的投资付出了很大的代价。

(2) 从 60 年代开始的大规模的“三线”建设对西部的发展是一个非常有力的促进。首先，“三线”建设建成了一批重要的项目。横贯西部的几条铁路干线，均是在地形复杂、条件艰苦的地区修建而成，尤其是成昆铁路的修筑，可称是创造了筑路史上的奇迹。四川攀枝花钢铁厂、酒泉钢铁厂等企业为西部地区的发展发挥了极为重要的作用。“三线”建设使西部一些省份一跃成为工业门类较全、机械装备程度较高的地区。其次，通过“三线”建设集中大量人力物力对欠发达地区实行全面的综合开发具有历史意义。在艰苦的环境下形成的大量基础设施和工业基础成为维系国民经济运行的重要依托。再次，“三线”企业不仅集中了大量的设备和物资资源，而且还集中了高素质的人才。“三线”建设时期，主要采取了老工业区、老企业支援新建项目的办法，而且强调支援“三线”“人要好人，马要好马”，因此，“三线”企业集中了一批年轻的技术人才。最后，“三线”建设形成的企业成为新的西部大开发的重要基础。“三线”建设是中国沿海地区工业生产能力向内陆腹地的一次大推移。在工业技术和管理经验上，是继“一五”时期以后，又一次全国性的传播与扩散，建成了几千个企业，形成了数千亿元资产，这些都成为西部大开发的基本条件。

但在实施区域均衡发展政策的过程中，也出现了某些片面性和绝对化的失误，没有准确把握经济发展所处的不同历史阶

段，片面理解产业布局均衡化和把国防原则绝对化，不注重经济效益，忽视了客观经济规律。其表现为：一是“三线”投资比重过大，忽视了东部沿海地区老工业基地、老企业的更新改造，没有很好发挥这些基础较好、效益较高的老工业基地的作用。二是西部地区的布局过于分散和偏僻，未能协调好原材料基地、加工业基地和消费市场的关系，资源配置效益低下并造成了不少浪费。三是各地区不顾自身的资源、地理、经济和社会等方面的条件，片面追求建立“大而全”、“小而全”的地方工业体系和经济体系，影响了各地区比较优势的发挥，使许多部门、行业重复建设，地区产业结构趋同，经济效益低下。四是产业布局西移，减少了对东部地区的投资，一方面影响了建设资金的积累和整个国家经济的发展速度与效益，另一方面又使中国沿海地区与世界经济技术水平差距拉大，影响了整个现代化建设的进程。特别是排斥市场对资源的配置作用，单纯用指令性计划和行政手段进行生产力布局，违背了客观经济规律。

在计划经济体制下的两次西部大开发并未给西部带来持久的繁荣，国家在西部的投资并未产生良好的效益。耗资巨大建设的冶金、机械、电子等工业，在改革开放的浪潮中，其产品市场占有率不断下降，产业优势逐步丧失。尤其是，尽管国家在西部地区投入了大量的资金，但西部与东部地区之间的收入差距，自 60 年代末期以来不但没有缩小，反而呈不断扩大的趋势。