

实施 西部大开发 的战略思考

傅桃生 编著



实施 西部大开发 的战略思考

傅桃生 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书针对中央提出的西部大开发战略部署,从西部的地域特征、资源分布、经济发展概况、环境保护等多方面进行了研究,明确了西部开发政策的重要性和紧迫性,提出了实施西部开发的宏观思路、战略构想及操作步骤。本书作者长期工作于新闻战线,熟悉当前党的方针政策,了解我国西部开发的基本情况。本书内容丰富,是目前对我国西部开发战略研究比较全面、比较深入的最新图书,对广大党政机关的公务员和社会各界理解党的方针,对身处西部地区的各级领导干部极具帮助作用。

图书在版编目(CIP)数据

实施西部大开发的战略思考/傅桃生编著. —北京:中国水利水电出版社, 2000. 2

ISBN 7-5084-0273-1

I. 实… II. 傅… III. 不发达地区-经济发展战略-研究-中国-西北地区 N.F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 03184 号

书 作 者 出版、发行	名 者	实施西部大开发的战略思考 傅桃生 编著 中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sale@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (发行部) 全国各地新华书店
经 售	售	
排 印 规 版 印 定	版 刷 格 次 数 价	中国水利水电出版社微机排版中心 水利电力出版社印刷厂 850×1168 毫米 32 开本 10.625 印张 278 千字 2000 年 2 月第一版 2000 年 2 月北京第一次印刷 0001—5000 册 33.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

序

董辅初

最近，党中央、国务院做出了“西部大开发”的决策，这是既正确而又重要的决策。

我国是一个幅员辽阔的国家。由于历史、地理、自然条件等方面的原因，在经济发展的水平上，大体形成了东部、中部、西部3个地区，东部最高，中部次之，西部最低。这只是大体的划分。改革开放以来，中央把发展的重点放在东部及南部沿海一带。国有单位的固定资产投资一半以上投到了东部，在东部设立了5个经济特区以及浦东开发区，设立了14个沿海开放城市，还对更多的经济开发区，给予了一些加快发展、促进改革、扩大开放等方面的优惠政策。因此，东部地区的经济迅速发展起来。迄今为止，把发展的重点放在东部地区，这是正确的决策。因为东部地区原有的经济基础较好，交通比较便利，人才较多，更便于吸引外资和加强与境外的经济联系，重点发展东部地区显然可以更多更快地取得效益。事实也证明了这一点，东部地区经济发展已取得巨大成就。当然，在重点发展东部地区时，中央也没有撇下中西部地区于不顾，仍然从各个方面支持中西部地区的发展，逐渐在中西部地区设立了经济开发区，把沿海的一些对外开放政策逐渐运用于内陆的省会城市和自治区首府，鼓励外

资投资于中西部地区，鼓励东部地区以各种方式帮助中西部地区。

重点发展东部地区是我国改革开放一定阶段上必须采取的战略布局。邓小平同志在 90 年代就提出“要顾全两个大局”的地区发展战略。一个大局是东部沿海地区要加快对外开放，先发展起来，中西部要顾全这个大局；另一个大局是，当发展到一定时期，到本世纪末全国达到小康水平时，就要拿出更多力量帮助中西部发展，东部沿海地区也要服从这个大局。现在，这种地区发展战略已经到了必须由前一步向后一步转变，而且能够转变的时候了。

先从转变的必要性来说，首先，与其它地区相比，东部地区以往具有的某些优势逐渐减弱。由于工资上升、地价高、房价和房租高，原来在东部地区蓬勃发展的劳动密集型企业、“三来一补”的企业，有些必须转移，而且已经有一部分转移到内地。上海的纺织企业就有一部分“东锭西移”，搬到了新疆。东部地区正经历产业结构的升级，如不加紧发展西部以配合东部地区的产业结构升级，特别是加快高新技术产业、金融业等产业的发展，东部地区的进一步发展就会遇到巨大困难，难以应付加入 WTO 后面临的国际竞争的压力。

其次，东部地区的自然资源经过长期的开发，有些已经开始枯竭（如抚顺的煤），有些已难以维持以往的产量（如石油），东部地区经济的进一步发展，必须得到内陆地区，特别是西部地区的资源支持。加快开发西部丰富的自然资源已刻不容缓，否则不仅东部地区，而且全国的发展都会受到自然资源不足的约束。

第三，在我国人口的地理分布中，东部地区约占40%，中西部地区约占60%。我国作为一个大国，国内市场始终居于主要地位。如果中西部地区，特别是西部地区经济不能更快发展，那里人民的收入不能提高，不仅东部地区的经济，而且全国的经济都会受到国内市场扩大缓慢的限制。

第四，重点发展东部地区，导致了东部与中西部地区差距的加大。1978年，全国的国内生产总值中的比重，东、中、西三个地区分别为50.1%、34.3%和15.6%，到1998年，三者分别为58.3%、27.9%和13.8%。1978年，每人平均的国内生产总值如以东部为1，则中部为0.7，西部为0.52，1998年三者比例为1：0.55：0.42。东部与中西部地区的居民之间的收入差距也扩大了。以居民年收入的绝对值来说，1985年东部比中部和西部分别多179元和102元，1995年则分别扩大为1669元和1521元，这种趋势还在继续。同时，在东部投资的效益又远远高于在中西部投资。这就导致了中西部地区特别是西部地区的人力、财力资源大量流向东部地区，也就是人们通常说的“孔雀东南飞”。资源的这种流向如不扭转，就会进一步阻碍中西部地区，特别是西部地区的发展。

第五，我国是一个多民族国家，民族关系的和谐是我国社会保持稳定、经济获得发展、人民生活得以提高的重要前提之一。西部地区是我国众多少数民族聚居的地区。中央政府一向关心少数民族地区经济的发展和少数民族人民生活的提高，从财政上以及其它方面一直给予巨大的支持。近年来，中央在西部地区固定资产投资的增幅就

比东部地区大。实行西部大开发的战略不仅可以加快西部经济的发展，而且有助于进一步促进各民族间的友好团结。

第六，我国边境线长，与许多国家接壤，我们与周边国家建立了睦邻友好关系，解决了并正在解决历史上遗留下来的边界问题。90年代以来，我国实行全方位对外开放，先后开放了13个边境口岸城市，开放了包括西部地区在内的各省会（自治区首府）城市。实行全方位的开放，使得西部地区成为对外开放的前沿，大大密切了我国与北部、西部、西南部接壤国家的经济联系。实施西部大开发，不仅可以进一步加强与这些国家的经济往来，加强睦邻友好关系，而且可以把这种经济往来进一步延伸到中亚、西亚以至东欧、西欧，使第二条欧亚大陆桥真正成为连接欧亚的桥梁。

西部大开发是我国经济地区布局在战略上的大转变，其意义巨大而又深远。目前已经具备的许多有利条件，使得实行这项重大转变成为可能。

第一，我们已经实行改革开放20多年，国家的经济实力大大加强，特别是东部地区的经济已经奠定了比较坚实的基础，已经可以主要依靠自身的努力进一步发展，从而使得国家有能力将重点转向西部地区的大开发。

第二，通过多年的建设，西部地区已有了较好的基础，近年来西部经济的发展速度已经接近东部地区。西部地区的基础设施大为改善，例如兰新铁路复线工程的建设、南疆铁路的通车、南昆铁路全线铺通、西部一些地区的光缆工程铺设等等，这就是说，西部地区本身也已具备

了大开发的条件。

第三，我国的市场经济体制正在形成，使我们可以利用市场的力量加快西部地区的开发。市场经济不仅大大拓宽了开发西部地区的思路，而且也可以调动开发西部地区的各方面的力量，例如，不是只靠国家的投入，还可以吸引民间的投入。

第四，经过多年的发展，西部地区已经初步具备了吸引外资的硬软环境，而且已有越来越多的海外企业看到了西部发展的巨大潜力，纷纷到西部地区投资。

当然，开发西部地区并不容易，甚至比改革开放初期发展东部地区更加困难。因为有些地方自然条件恶劣，地区内城市间的距离很长，西部与沿海发达地区的距离更长，西部地区的基础设施、经济基础以及社会人文条件也比较薄弱，开发西部地区需要巨额的投入，而且在短期内有些投入的回报率低。因此，开发西部地区必须做艰巨而又长期的努力。为此，中央要给予一定的帮助，西部地区自身要努力，东部地区要给予支持与合作。

就中央政府的帮助来说，首先，要制定西部大开发的规划，以便有步骤地推进。西部地区这样大，只能首先集中开发条件较好的地方，以带动周边的地区，然后再开发条件较差的地方。应该看到，西部有些地方的条件相当不错，例如西安、兰州、重庆、成都、昆明、乌鲁木齐等城市，各方面的条件并不比沿海许多地方差，完全可以先发展起来。西部地区的开发只能一浪一浪地推进。其次，要制定促进西部大开发的政策，这些政策应比以往给予东部地区的政策更加宽松、更加灵活、更加优惠，以便吸引

和调动其它地区和境外的资源流向西部地区，并使西部地区的资源投入本地区的开发而不再外流。再次，中央政府要通过财政的转移支付，从财力上支持西部地区的开发，将一些中央投资建设的项目安排在西部地区，加快西部地区的基础设施建设和大型资源项目的开发；同时，中央政府还应在资源的地方分成和确定资源价格上给西部地区以照顾，以加强西部地区自我开发的能力。另外，中央政府还应赋予西部地区在因地制宜制定发展经济的政策上和改革开放上以更大的自主权，以便调动地方政府的主动性和积极性。

就西部地区来说，首先，应促进干部和群众的思想进一步解放，打破过时的思想、传统、作风和习惯的束缚，以适应西部大开发的形势，适应市场经济的秩序。因为思想观念的落后是阻碍西部地区发展的重要原因。其次，要进一步营造能吸引其它地区和境外的资源，特别是吸纳人才和技术流向本地区的良好硬环境和软环境。再次，应采取各种政策和措施鼓励本地区各个方面的资源投入本地区的开发，特别是鼓励民间资源的投入。非公有制结构比重低、发展缓慢也是西部地区发展不够快的一个重要原因。西部地区应破除不利于非公有制经济发展的障碍，在市场准入方面对非公有制经济更加开放，特别是在资源的开发方面准许非公有制经济的参与，新疆允许一个私营集团开发阿尔泰金矿就取得了好的效果。第四，西部地区的各个地方还应在中央关于西部大开发的总体规划下，因地制宜地制定本地方发展的具体规划。这种规划应注意遵循市场经济的规则，发挥市场的作用，注意扬长

避短，这是很重要但又很难的事。西部地区不少地方尽管资源丰富，但缺水，交通极其不便，气候等自然条件恶劣，如何扬长避短需认真探索。仅以克服产品、产地与市场的距离遥远、运输成本高这些不利因素来说，就必须设法使本地生产的产品品质好、成本低、附加值高、体积小、重量轻、便于运输。新疆有一个集团，利用新疆日照长等条件建立了全国最大的西红柿基地，加工成番茄酱，大量出口美国等地，就找到了借助市场力量，扬长避短的途径。新疆另一个集团，利用新疆特殊的自然条件，种植优质的天然彩色棉花，做成附加值很高的服装出口国外，也是扬长避短的一个例子。最后，西部地区在资源方面最缺的还是干部、技术人才和管理人才，为此，不仅要引入人才，而且更要加强本地人才的培训。

就东部地区来说，以往东部地区在与西部地区的对口协作、帮助中已有过许多成功的经验，仍可继续实施。今后更应积极探索按照市场经济的规则开展互惠互利的协作方式。例如，到西部地区投资开发自然资源，在西部地区的一些公司中参股，把某些在西部地区生产更为有利的商品转移到西部地区等等。

长远以来，西部地区的生态和环境遭受了严重破坏，西部地区的大开发应特别注意生态和环境的保护与改善。

本文原是我在元月20日写的一篇文章，尚未发表。正巧《实施西部大开发的战略思考》一书的作者傅桃生同志要我为此书写一篇序。我的这篇文章与此书的主要内容有某些相近之处，因此，我将此文权充作序。当然，我

的文章很短，远不及本书内容丰富、全面和深入。我对西部的开发一直是关注的，写过一些文章，在讨论有关地区发展的许多会议上也发表过一些意见。今天，我们终于迎来了西部大开发的战略决策的实施，实在令人兴奋。但对西部的开发也需持冷静态度，因为西部开发的难度比东部的开发要大得多，费的时间也要长得多。由于西部的条件与东部的条件有很大区别，西部的开发必须有新的思路，新的战略，新的政策，新的机制，不仅与计划经济时期的“三线建设”有根本不同，而且也与改革开放时期东部的发展开放有很多不同。这些问题在本书中都有很好的论述。目前全国都在为西部大开发而行动，这本书很值得各方面参考。

2000年2月21日于北京

目 录

序

第一章	西部大开发是世纪伟业	1
第一节	条件基本具备, 时机已经成熟	3
第二节	西部大开发的战略意义	7
第三节	西部地区面临的机遇与挑战	11
第四节	举全国之力实施西部大开发	17
第五节	以积极姿态迎接西部大开发	21
第二章	西南地区经济发展的战略地位	26
第一节	西南地区的发展概况	26
第二节	西南地区的资源环境	29
第三节	重庆市经济发展概况及战略地位	31
第四节	四川省经济发展概况及战略地位	34
第五节	云南省经济发展概况及战略地位	36
第六节	贵州省经济发展概况及战略地位	40
第七节	西藏自治区经济发展概况及战略地位	42
第三章	西北地区经济发展的战略地位	46
第一节	西北地区的总体概貌	46
第二节	西北地区经济发展概况	48
第三节	陕西省经济发展概况及战略地位	50
第四节	甘肃省经济发展概况及战略地位	56
第五节	青海省经济发展概况及战略地位	61
第六节	宁夏回族自治区经济发展概况及战略地位	64
第七节	新疆维吾尔自治区经济发展概况及战略地位	69
第四章	实施西部大开发的政策选择	73
第一节	政策是最大的潜在资本	73
第二节	西部大开发需要特殊政策	76
第三节	实施西部大开发的政策建议	80
第四节	西部各省区市应制定的配套政策	86

第五节	国家已向西部倾斜的政策	89
第五章	加大扶贫攻坚力度	93
第一节	扶贫攻坚的重大意义	93
第二节	扶贫攻坚的艰巨性	96
第三节	扶贫攻坚存在的问题和有利条件	101
第四节	扶贫攻坚需要思路创新	103
第五节	扶贫攻坚需要政策倾斜	107
第六节	集聚社会力量扶贫攻坚	111
第六章	努力加快基础设施建设	116
第一节	加快基础设施建设是实施大开发的基础	116
第二节	西部基础设施现状及成因	119
第三节	加快西部基础设施建设的措施	124
第四节	加强交通基础设施建设	129
第五节	加强信息基础设施建设	136
第六节	加强能源基础设施建设	139
第七章	切实加强生态环境保护和建设	145
第一节	改善生态环境功德无量	145
第二节	我国生态环境的现状	148
第三节	生态环境保护与建设的任务	151
第四节	保护和建设生态环境的措施	156
第五节	积极行动，再造山川秀美新家园	160
第六节	改善生态环境是根本大计	167
第八章	调整产业结构，发展特色经济	172
第一节	从调整产业结构入手发展特色经济	172
第二节	特色经济的内涵、体系及发展	175
第三节	调整农村结构，发展特色农业	179
第四节	发展特色旅游，壮大西部经济	188
第五节	突出本地特点，发展优势产业	198
第六节	积极推进农业科技革命	205
第九章	加快国企改革，培育企业主体	211
第一节	把国有经济布局调整与大开发结合起来	211
第二节	西藏解放思想，加快国企改革	215
第三节	陕西以大开发带动大发展	218
第四节	青海迎接大开发，实现新发展	222

第五节	云南着力解决国有经济比重高的问题	226
第六节	重庆从培育企业主体入手抓调整	229
第七节	贵州扎实扭亏迎接大开发	233
第八节	新疆依托资源搞调整	237
第十章	发展科技教育，加快人才培养	241
第一节	发展科技和教育是实施大开发的重要条件	241
第二节	结合西部实际，推进素质教育	246
第三节	加强技术创新，促进西部发展	249
第四节	陕西为科技创新营造良好环境	258
第五节	建立科技人才库，全方位储备人才	262
第十一章	加大改革开放力度，加快对内开放步伐	269
第一节	解放思想，转变观念	269
第二节	拓宽思路，优化环境	273
第三节	抓住机遇，扩大对内开放	278
第四节	采取有力措施，加快开放步伐	282
第五节	利用外资，开发西部	285
第十二章	发展小城镇，实施大战略	293
第一节	发展小城镇的战略意义	293
第二节	加快小城镇建设是实施大开发的必然	299
第三节	推进小城镇建设的措施	303
第四节	积极解决小城镇建设中的具体问题	307
第五节	为小城镇建设创造宽松环境	309
第六节	大力发展乡镇企业	313
结束语	牢固树立辩证观	320
后记		323

第一章

西部大开发是世纪伟业

党的十五届四中全会和 1999 年 11 月中旬召开的中央经济工作会议，都把西部大开发提上了议事日程，明确提出“国家要实施西部大开发战略”。“抓住时机，着手实施西部地区大开发战略”，已成为 2000 年全党工作的一项重要任务。这表明，我国实施西部大开发的宏大工程正式启动。

改革开放以来，我国经济发展实施“梯次推进”战略。由于经济基础、发展条件和政策环境的差异，逐步形成了东、中、西的梯次格局。东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南 12 个省区市，中部地区包括山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南 9 个省区，西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 10 个省区市及新疆生产建设兵团。

20 多年来，我国国民经济发展很快，人民生活水平有了很大的提高，国内人均生产总值 1998 年为 6406 元，比 1978 年的 379 元增加了 15.9 倍，但东部、中部和西部的的发展很不平衡。1978 年，国内人均生产总值东部为 460.6 元，中部为 310.5 元，西部为 255 元。1998 年，国内人均生产总值东部地区为 11466 元，比 1978 年增长 23.9 倍；中部地区为 5400 元，比 1978 年增长 16.5 倍；西部地区为 4231 元，比 1978 年增长 16.6 倍。1978 年东、中、西部国内生产总值分别为全国国内生产总值平均水平的 121.53%、81.9%、67.28%。1998 年东、中、西部国内生产总值分别为全国国内生产总值平均水平的 179.04%、84.32%、66.07%；就西部

地区总体而言，经济发展进程缓慢，经济发展水平严重滞后，与全国特别是东部地区有着巨大差距。国土面积占全国 56%，人口总数占全国 23% 的西部地区，1998 年国内生产总值只占全国的 15%，与 1978 年比较，下降 1 个多百分点^①。东部和中西部地区间的发展不平衡已是全社会十分关注的经济社会发展问题。地区间经济发展的不协调已经影响全国经济整体效益的提高，加剧了基础工业与加工工业的失衡，危及民族团结和社会稳定，党中央、国务院对此给予了高度重视。

1998 年西部地区经济发展状况比较

指 标 项 目	地 区	重 庆	四 川	贵 州	云 南	西 藏
国土面积(万平方公里)		8.24	48.5	17.61	39.4	120
年末人口(万人)		3060	8493	3658	4144	252
国内生产总值(亿元)		1434.5	3580.3	843.5	1793.1	91.2
国内生产总值增长率(%)		8.5	9.1	8.6	8.0	—
人均国内生产总值(元)		4702	4231	2323	4353	3736
职工平均工资(元/人)		6433	6577	5775	7667	10987
城镇人均可支配收入(元)		5466.6	5127.1	4565.4	6042.8	5438
农牧民人均纯收入(元)		1720.5	1789.2	1334.5	1387.2	1231.5
地方财政收入(亿元)		71.1	197.3	65.3	168.2	3.6
人均地方财政收入(元)		232.3	232.3	178.5	405.9	142.9
地方财政支出(亿元)		125.8	320.9	133.1	328.0	45.3
固定资产投资(亿元)		379.5	863.5	203.9	490.4	38.4
外商直接投资额(万美元)		43107	37248	4535	14568	—
国际旅游业接待(万人次)		16.34	29.06	15.13	76.09	9.64
旅游收汇总额(亿美元)		0.88	0.84	0.48	2.61	0.33

^① 卓信宁、黄华：“迎接西部大开发”，参见《贵州日报》1999 年 11 月 28 日第 19 版。