第一章 绪 论

提 要

西部开发对于促进西部地区和全国的可持续发展、保障国家生态安全与地缘政治安全具有巨大的意义。

- 建国后国家在西部进行了大规模的工业建设和基础设施建设，使西部形成了有较强实力的能源原材料工业和机械工业（以军工为主导）体系。
- 要科学地认识西部地区的优势和劣势。除少数地区外，西部大部分地区自然环境相当恶劣；资源优势必须考虑市场机制和全球化趋势，资源开发要建立在对比较优势评价的基础之上。
- 正确处理西部开发中的几个重要关系，即近期与长远、传统产业与高新技术产业、新建与改造利用现有基础、重点地区和一般地区、经济发展与环境保护、经济发展与社会发展等之间的关系。
- 近期为打基础阶段。以缓解与全国经济增长差距扩大的趋势为目标，以生态建设、基础设施建设和人力资源开发为主；产业发展以传统产业的调整改造为主，有重点地发展高新技术产业；首先发挥已建项目的作用与效益，根据需要高起点建设新项目；有选择地率先建设区位和基础较好的重点地区，带动一般地区的发展；生态建设要与提高农牧民收入水平相结合；优先提高西部地区的社会发展水平。

第一节 建国后西部地区发展的巨大成就

【国家一直很重视西部地区的开发】建国后国家在西部地区进行了大规模的工业和基础设施建设。特别是在建国后的前 30 多年中，多数西部省份一直是国家重点建设的地区，经济发展速度居全国前列。例如，按 1952～1978 年的国民收入年平均增长速度计算，青海、陕西、宁夏、云南和新疆位居全国前 10 位,甘肃列第 11 位。这种格局是与国家在西部地区的大规模投资密不可分的。

建国初期，西部地区现代经济十分薄弱。 1952 年，当时人口占全国 1/4 强的西部地区工业总产值只有32.6亿元，占全国的 9.3% ；主要工业产品产量在全国的比重均低于8%（图

需要全本请访问 www.ertongbook.com

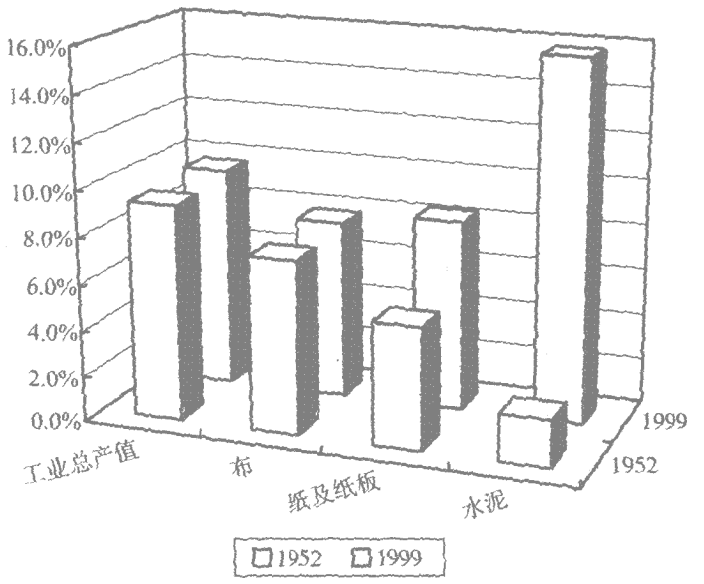


图 1—1 西部地区工业总产值及主要工业产品产量 占全国的比重（1952 和 1999 年）

Figure 1－1 *Share of Selected Industrial Outputs of the West in National Total*（1）

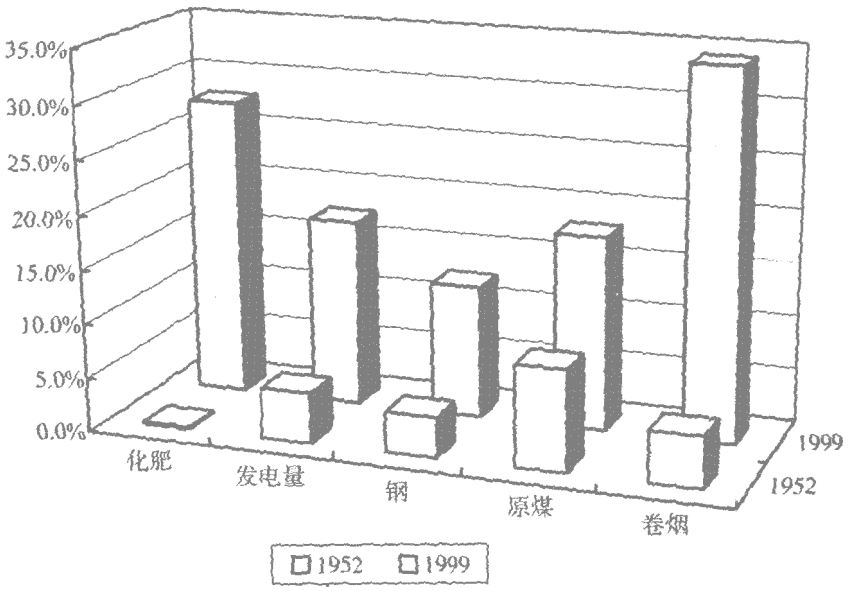


图 1—2 西部地区主要工业产品产量占全国的比重（1952 和 1999 年）

Figure 1－2 *Share of Selected Industrial Outputs of the West in National Total*（2）

1—1、图 1—2)。粮食、油料和棉花产量在全国的份额也不高，分别只有 17.5%、13.9%和 10.5%(图 1—3)。第二产业在国内生产总值（GDP)中的比重不到 16%,为典型的传统农业社会。自“一五”始，出于国防和改变工业生产过分集中在沿海的考虑，国家利用计划经济手段加强在西部地区的投资。1952～1980 年合计，西部地区全民所有制单位固定资产投资占全国的 26.6%，人均投资额高于全国平均水平 10%以上在总投资额中，60%为中央投资,40%为地方投资。也就是说，在这期间中央投资的 34%投入到了西部地区。

【西部地区已形成具有较强实力的工业基础】中央的大规模投资使西部地区形成了比较完整的能源原材料工业体系和以军工为主导的机械工业体系，带动了一批经济中心城市的形成（特别是各省会城市以及重庆、绵阳、宝鸡、咸阳、六盘水等），同时也促进了本区产业结构的演进。到 1978 年，西部地区第二产业已占 GDP 的 44%，成为以工业为主导的地区。也正是这些重大项目及其巨额投资使西部不少省份在改革开放前一直处于全国国民收入增长速度最快的行列。1978 年,西部地区 GDP 占全国的份额上升到 16%；工业总产值占全国的 13.2%，主要工业品产量在全国的比重亦超过 13%。

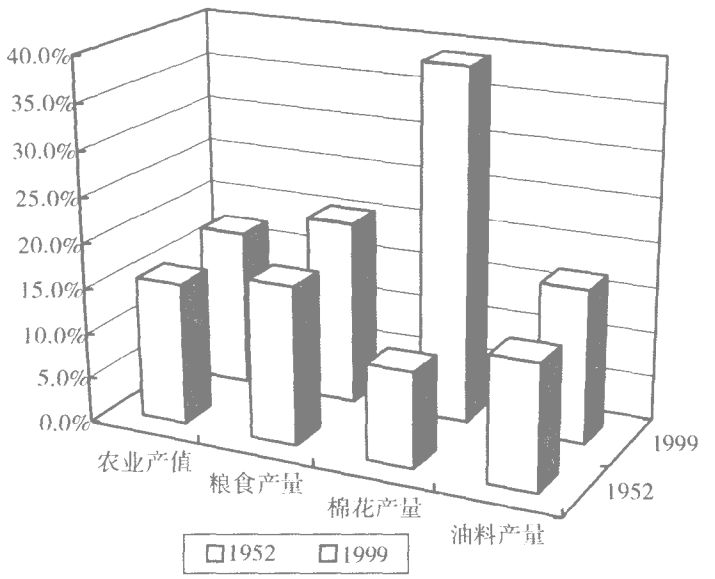


图 1—3 西部地区农业总产值和主要农产品产量 占全国的比重（1952 和 1999 年）

Figure 1－3 Share of Selected Agricultural Outputs of the West in National Total

【近二十年来西部地区取得了巨大的发展成就】改革开放后，计划经济时期巨额投资的努力被市场经济机制和全球化趋势有所冲淡，但是它们为西部地区奠定了比较完善的能源原材料工业基础，培育了“生长极”。一些军工企业成功的“军转民”也使西部地区在新的行业上取得了长足发展。如绵阳的“长虹”集团（家电）、重庆的“长安”集团（汽车和摩托车）等。此外，近年来中央政府再次加大了对西部地区的投资力度。以 1998年为例，西部地区人均国家预算

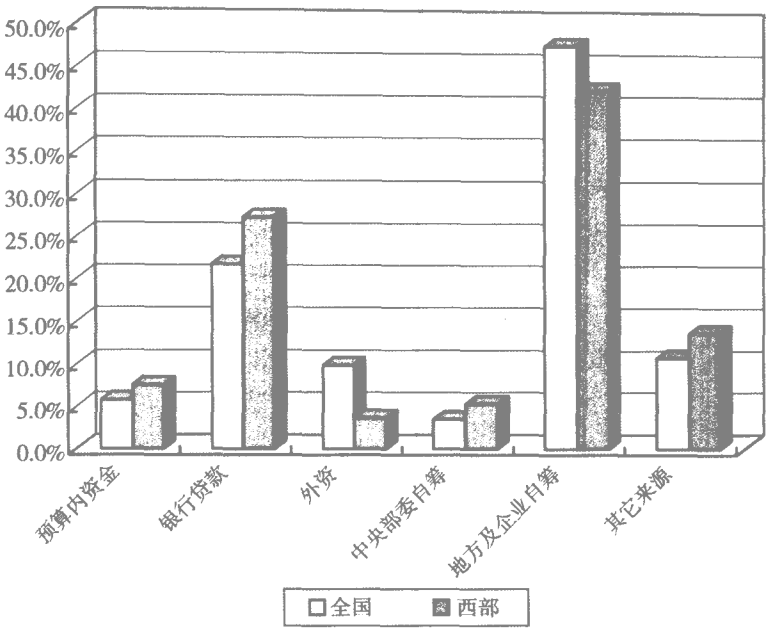


图 1—4 1998 年西部地区基本建设及更新改造投资来源结构及其与全国的比较

Figure 1－4 Sources of Investments on Capital Construction and Renewals of the West in 1998 and Comparisons to National Average

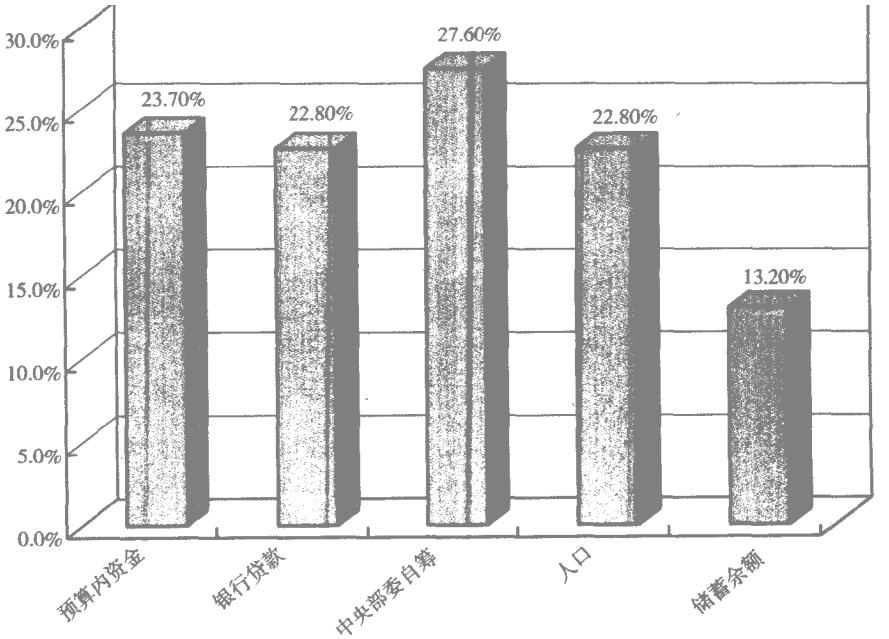


图 1—5 1998 年西部地区部分投资来源占全国的比重及其与人口和储蓄余额比重的比较

Figure 1－5 Shares of Selected Types of Investments of the West in National Total in 1998 and Comparisons to Its Population and Savings Shares in National Total

内投资高于全国平均水平 5%；中央部委自筹资金也向西部倾斜，人均值高于全国平均水平 20%（图 1—4、图 1—5）。因此，虽然近 20 年来经济增长一定程度上落后于全国平均水平，但与前 30 年相比，西部地区仍取得了巨大发展成就。部分产品产量占全国的比重大幅度上升（图 1—3）。1998 年，西部地区粮食、棉花、钢、原油、原煤、水泥、化肥产量和发电量分别占全国的 20.7%、35.3%、12.1%、15.3%、21.9%、15.5%、26.9%和 17.6%，绝对量分别比 1952 年增长了 1.7 倍、11.6 倍、274 倍、126 倍、44 倍、1405 倍、27023 倍和 605 倍。表 1—1 列出了 1998 年西部地区 GDP 超过 50 亿元的经济中心城市，它们基本上都是改革开放前国家在西部重点建设的地区。这 24 个城市的工业总产值（不含市辖县）占西部地区的 2/5 左右，是今后西部大开发的基石和主要“生长极”。

表 1—1　1998 年西部地区主要经济中心城市

Table 1－1　Major Economic Centers in the West in 1998

城　市	GDP（亿元）	工业产值（亿元）	城　市	GDP（亿元）	工业产值（亿元）
重　庆	706	588	宝　鸡	82	99
成　都	578	308	曲　靖	82	51
西　安	465	728	自　贡	78	66
昆　明	424	263	泸　州	75	67
兰　州	211	295	银　川	63	67
玉　溪	257	247	六盘水	62	61
乌鲁木齐	216	191	乐　山	59	52
贵　阳	174	218	宜　宾	57	64
绵　阳	149	261	南　充	56	20
咸　阳	95	190	遵　义	52	44
攀枝花	91	117	西　宁	51	52
克拉玛依	91	161	德　阳	50	41

资料来源 国家统计局：《新中国城市五十年》，新猾出版社，2000 年。

注：GDP 和工业产值均为不含市辖县的数字；玉溪和泸州工业产值为 1997 年数字。

第二节　西部地区开发的巨大意义

【必须缓解东西部地区之间经济发展差距扩大的趋势】邓小平同志的“两个大局”的思想是一个很有预见性的发展战略思想。改革开放 20 年来，中央政府实施的沿海地区发展战略和三个地带发展战略奠定了全国现代化的基础，使我国的综合国力大幅度增强。他预见第一个“大局”的实施将不可避免地导致东西部地区差距的扩大，提出在 2000 年前后将西部开发问题

需要全本请访问 www.ertongbook.com

作为全国的大局，要求成为中央和各地区、各部门的共同认识和行动。

在 80 年代，沿海各地区几乎都是高速增长（如海南省 20.7%，福建和广东为 19.7%，浙江和江苏分别为 19.0%和 18.1%），而西部地区大部分省份都明显慢于全国增长速度（青海 7.3%、宁夏 7.6%、贵州 8.5%、甘肃 9.2%、陕西 9.2%）。到 90 年代初（1992～1994 年）东中西三个地带经济发展差距迅速扩大。到了 90 年代末，在经济总量、人均 GDP、经济增长活力、社会发展水平、基础设施装备水平等方面，西部地区与全国水平全面拉开。在 90 年代中期以前，西部地区的国有企业改造包括三线企业的调整转改等进展缓慢，交通基础设施建设基本上处于停顿状态。经济增长速度和经济总量地带性差距扩大的结果，使三个地带人均经济指标的差距发生了相应的巨大变化（表 1—2，图 1—6）。这种巨大变化，使得必须着手缓解地区经济发展差距扩大的趋势。

表 1—2　1999 年西部地区主要人均经济指标相当于全国的平均水平（%）

Table 1－2　A Comparison of Selected Economic Indicators between the West and National Average in 1999　（% of national average）

地　区	人均 GDP	人　均 投资额	人均消 费水平	人均地 方支出	城镇居民人均 可支配收入	农民人均 纯收入	收入组 类　型
重　庆	74.0%	74.2%	74.3%	68.4%	100.7%	78.6%	低
四　川	66.7%	62.2%	69.7%	59.5%	93.6%	83.4%	低
贵　州	37.8%	36.5%	49.1%	64.4%	84.3%	61.7%	极低
云　南	68.0%	68.8%	74.5%	126.3%	105.6%	65.0%	低
西　藏	63.4%	91.0%	54.3%	291.6%	118.0%	59.2%	低
陕　西	63.2%	70.6%	59.9%	79.9%	79.5%	65.9%	低
甘　肃	56.3%	60.8%	52.5%	81.4%	76.4%	61.4%	低
青　海	71.9%	99.9%	68.4%	152.9%	80.3%	66.4%	低
宁　夏	68.4%	102.5%	64.1%	127.7%	76.4%	79.4%	低
新　疆	101.3%	129.0%	93.4%	131.3%	90.9%	66.7%	上中
全　国	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.%	100.0%	

注：收入分组标准：低于全国人均 GDP 水平 50%的为极低收入组，全国水平 50～75% 的为低收入组，75～100%的为下中等收入组，100～150%的为上中等收入组，150～300%的为高收入组，大于 300% 的为极高收入组。西藏人均 GDP 为 1997 年数据。

【缩小社会发展的地区差距是国家面临的紧迫任务之一】社会发展水平是一个国家和地区经济发展水平的累计表现。90 年代以来，我国东西部地区在城市化水平、文化教育水平和医疗卫生及健康水平等方面也出现了明显的差距，而且这种差距也是愈来愈大。综合反映社会发展和经济发展水平的指标是人类发展指数。按照世界统一标准计算的 1997 年度我国的人类发展指数为 0.701，西部地区的 10 省区市全部低于这个水平。其中在 0.6～0.5 之间的是陕西、青海、云南、贵州，西藏在 0.5 以下。除新疆外，全部都在第 20 位之后。

【必须阻止生态环境的恶化，保障全国的生态安全】西部地区是我国生态环境极端脆弱

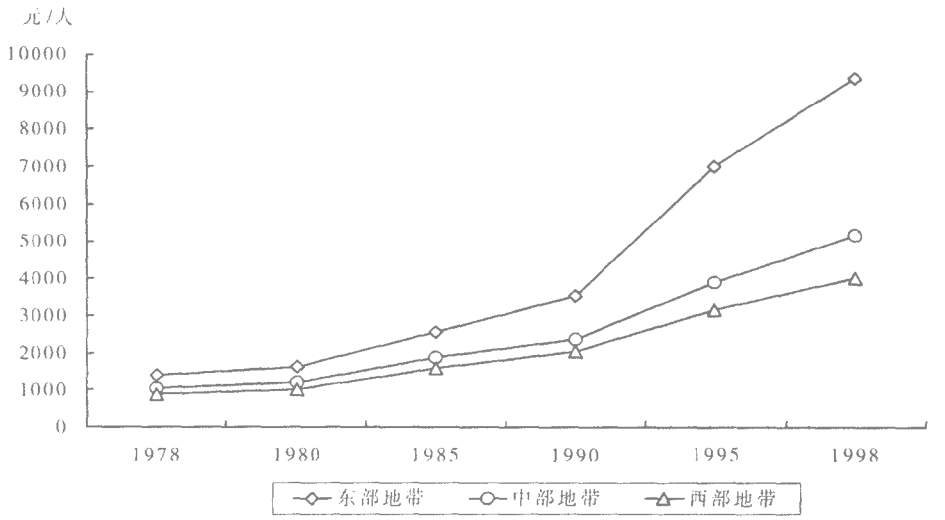


图 1—6　90 年代我国三大地带人均 GDP 变化比较

Figure 1－6　Changes in GDP Per Capita of the East, Middle and West in the 1990s

的地区。目前，西部地区生态环境的总体状况是：普遍脆弱、局部改善、总体恶化；面临的主要问题是：水土流失、荒漠化、土壤盐渍化、森林草原退化、生物多样性减少、水资源短缺以及沙尘暴频繁发生等一系列严重的生态破坏及退化问题。

我国潜在的荒漠化比率是世界上最高的。 98％的问题（风蚀造成的沙质荒漠化土地）主要集中在五省区 ——新疆、内蒙古、甘肃、西藏和青海。两个主要问题地区是中国北方农牧交错带和甘肃与新疆围绕农业绿洲的地区。由于干旱化和不合理的土地利用引起的荒漠化的发展，导致西北地区一直是全球四大沙尘暴高发地区之一。 2000 年入春至四月中旬，北方连续出现七次大范围沙尘暴天气。次数之多、强度之大、范围之广，历史罕见。专家认为，沙尘暴频发趋势，除气候变化因素，也与植被破坏、沙化土地不断扩展有关。

干旱化和黄河上中游用水的大幅度增加，导致黄河断流。长江黄河源头地区植被的破坏，水土流失的增加，已经成为这两大河流及流域生态安全的严重隐患，并进一步影响到这两大河流中下游地区的生态安全和经济安全。

为解决好西部地区的生态环境问题， 1997 年江泽民总书记批示：“ 再造一个山川秀美的西北地区 ”。新世纪西部开发更进一步将生态环境建设作为一项重要的战略任务。这一重要举措无疑对改善西部地区的生态环境，具有极为重要的推动作用。

【西部地区在我国的国际地缘政治中的地位极为重要】我国西部地区毗邻中亚、南亚和东南亚各国，在长期的历史发展过程中，我国与这些国家建立了密切的交往和友谊。但同时，包括我国西部部分省区在内的这些地区，也是国际霸权主义势力和分离主义势力力图侵入的地区。无论是 150 多年前的“ 海权时代 ”或是 19 世纪末至 20 世纪初以‘ 大陆心脏说 ’为标志的陆权时代，还是二次世界大战以来，有关国家和各有关强力集团的地缘政治战略都非常关注中

亚、南亚和东南亚地区[1]。

第三节　需要科学地认识我国西部地区

如何科学地认识我国西部地区是正确贯彻中央关于西部大开发方针的重要前提。不仅要看到优势，同时也要看到劣势。我国西部地区土地面积广阔，总土地面积为 546.3 万平方公里，占全国的 56.9%；1999 年人口为 28771 万人，占全国的 22.85%；人口密度为 53.5 人／平方公里，只是全国平均(132.1 人／平方公里)的 40%。

【西部地区部分资源和经济基础具有比较优势】 能源和矿产资源丰富。已探明的石油和天然气资源，大约分别占全国的 20%和 30%。特别是水能资源，西部占全国的 80% 以上(其中西南地区占全国的 70%)。一部分黑色金属、有色金属、稀有金属，如铜、铅、锌、铁、汞、钒、钛、铝土、镍、铂、钴、钾、锂、铌等及非金属矿磷、硼、盐等的储量也占有全国的很大份额。农牧业资源也具有较大的潜在优势。草地面积 2.4 亿公顷，占全国的 62%。西南地区的生物资源非常丰富，具有很大的开发利用前景。

在经济方面，西部地区曾经是我国 50 年代至 70 年代初期经济建设和国防建设的重点地区之一，近年来加大了能源资源的勘探和开发规模。在石油、水电、天然气、钢铁、有色金属等能源原材料及国防军工制造和电子工业方面有较强的基础。

但是，这些优势大部分是潜在的，充分发挥还需要国家经济和科学技术实力的进一步增强。同时，面临的不利自然条件和严重困难也限制了这些优势的发挥。

［除少数地区外西部地区自然条件普遍恶劣】全国的三大自然区（图 1—7）中有两个，即西北干旱区和青藏高寒区占据西部地区的主体部分[2]。西北地区大部分在干旱、半干旱区内。面积 220 万平方公里的青藏高原平均海拔 4000 米以上，气候高寒。云贵高原地区地形崎岖。黄土高原和云贵高原水土流失严重，土层薄。全国的荒漠化面积主要集中在西北地区，仅西北五省区和内蒙古的荒漠化土地面积就达 212.8 万平方公里。

我国西部尤其是西北地区当前的自然环境是长期历史演变的结果。约距今 8～9 百万年前，随着青藏高原的隆起，我国西北干旱化和东部季风气候开始出现；约距今 3.6～2.6 百万年时，青藏高原加速隆起，奠定了我国西部干旱区和东部现代季风气候的基本格局。地质和生物记录的研究表明，我国西北干旱化虽有加剧的趋势，但在千年、百年乃至十年尺度上，存在着频繁的干湿气候波动。工业革命以来，大气中的 CO_2 和其他稀有气体浓度的增加，又引发了全球变暖趋势。这很可能是我国西北干旱区蒸发加大、湿度减小、沙尘暴频繁发生的主要原因。

［水资源严重不足】西北大部分地区年降水量在 400mm 以下，而蒸发量在 2000mm 和 3000mm 以上。相应的干燥度在 1.5 以上和 4.0 以上。加上现阶段经济发展水平低，管理不善，水资源利用有较大浪费。在中等干旱年，总缺水 59 亿方。水资源不足，已经是并将是今后长期经济发展和生态系统恢复的最大限制性因素。在今后半个世纪内，我国的综合国力尚不足以实施西线南水北调工程。到 2010 年，西北地区总需水 778 亿方，总供水约 713 亿方，总缺

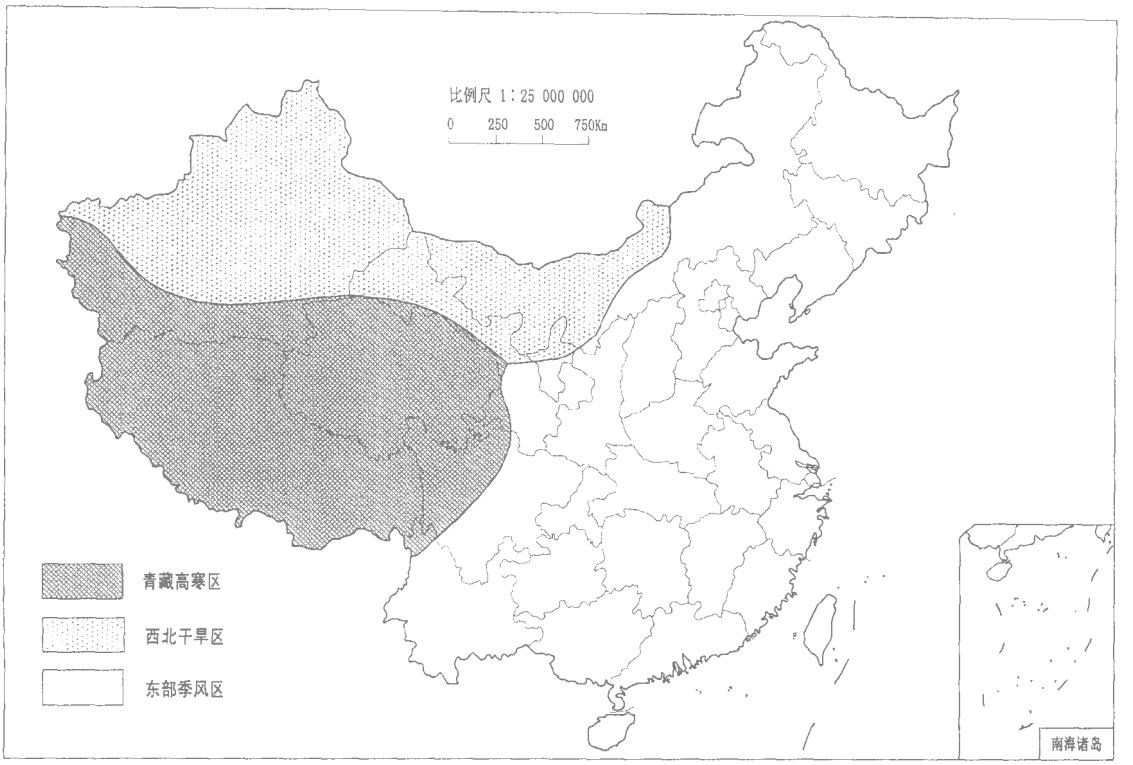


图 1—7 中国的三大自然区

Figure 1－7 Three Natural Regions in China

水 65 亿方。[1] 西南地区的山地占其土地面积的 94％，平地仅占 6％左右，特别是山地中又以石灰岩山地占有很高比例，“缺地”问题和交通不便问题非常突出。

【大多数地区经济和社会发展基础较薄弱】除少数行业外，大部分行业在全国缺乏比较优势。特别是近年来国内能源原材料供求关系的变化，使西部地区的工业发展面临相当艰难的局面。其中，国有大中型企业结构调整中的困难比东中部地区的困难更大。1998 年工业增长速度西部比东中部分别少 4.9 和 2.9 个百分点。50 年来，西部地区已经建立起 3000 个大中型工业企业（其中大型企业近 1000 家），这样大的经济规模，如何改造和利用，是一个很大的课题。其中的相当部分，目前已成为社会和政府的负担。

【一些资源已经丧失比较优势】由于在地理上远离国内主要消费区达 2000～4000 公里，很长的运输距离使部分资源和资源型产品丧失了区外市场，如部分地区的煤炭、石油、盐等资源。一些重要资源的开发条件恶劣，勘探、开发、冶炼的代价巨大。在愈来愈多利用国内外两种资源的形势下，全国特别是沿海地区对西部地区资源的依赖程度明显变弱了；有些资源，由

① 根据国家科委“九五”攻关项目 96—912 课题资料。

于国内的消费量不大，现有的开发和加工规模已经基本适应市场需求。这里包括一些稀土类和钒钛等金属矿产资源。因此，西部地区在矿产资源及其开发基础上形成的产业竞争力不同程度地下降了，以资源开发带动资源加工及其他产业的发展优势和潜力并不如想像的那么大。

【知识贫困问题和人口增长过快问题突出】平均受教育年限远低于全国 6.09 年的平均水平，而小学辍学率高于全国平均水平。人力资源相当缺乏，限制了经济发展。社会发展水平低，增加了经济发展的压力，而经济发展基本上是建立在基础产业“量”的扩展方面，又导致生态环境的破坏和资源的不合理利用。改革开放 20 年间，无论是西部地区还是东中部地区人口增长愈快，GDP 增长和人均 GDP 的增长愈低（表 1—3）。也就是说，人口的压力大，是引起牺牲生态效益的经济快速增长的原因之一。说明在西部地区实现严格的计划生育政策是多么重要。如果能够实行各民族一样的人口政策就可能缓解人口快速增长带来的巨大压力。

表 1—3　1978～1998 年我国西部地区人口增长和人均 GDP 增长的比较

Table 1－3　A Comparison between Population Growth and GDP Growth in the West in 1978—1998

地　区	人口增长	GDP 增长	人均 GDP 增长
四　川	0.66	0.89	0.93
贵　州	1.19	0.85	0.80
云　南	1.12	0.92	0.89
西　藏	1.31	0.82	0.75
陕　西	0.99	0.79	0.76
甘　肃	1.15	0.83	0.78
青　海	1.24	0.67	0.59
宁　夏	1.60	0.87	0.76
新　疆	1.34	1.01	0.95
全　国	1	1	1

资料来源：《中国统计年鉴》(1999)，中国统计出版社，2000 年。

表 1—4　我国西部地区的对外开放度（1999 年）

Table 1－4　Degree of Internationalization of the West in 1999

地　区	进出口额占 GDP 比重(%)	进出口额占全国进出口额比重(%)	人均进出口额(元／人)	FDI 占 GDP 的比重(%)	FDI 占全国 FDI 总数的比重(%)	人均 FDI(元／人)
重　庆	7.41	0.37	356.5	1.34	0.60	64.4
四　川	6.09	0.76	264.6	0.76	0.85	33.0
贵　州	5.99	0.18	147.3	0.37	0.10	9.1
云　南	7.68	0.48	340.1	0.69	0.39	30.4
西　藏	12.94	0.05	533.6	0.00	0.00	0.0
陕　西	11.56	0.58	475.3	1.35	0.61	55.4
甘　肃	5.00	0.16	183.3	0.36	0.10	13.3
青　海	6.56	0.05	306.8	0.17	0.01	8.1
宁　夏	13.82	0.11	614.5	1.75	0.13	77.8
新　疆	14.12	0.55	930.2	0.17	0.06	11.2
全　国	36.45	100.00	2371.5	4.04	100.00	262.6

资料来源：《中国统计年鉴》(1999)，中国统计出版社，2000 年。

【加入 WTO 以后面临巨大竞争压力】粮食、油料、糖料、棉花等四大作物，将在国内外市场上受到激烈的竞争，比较优势可能下降。一般以外资占 GDP 的比重衡量一个国家和地区的对外开放度。西部地区 1998 年除了陕西和重庆以外，其他省区开放度在 0.5 以下，对外开放度极低。全国 90% 的外商直接投资（FDI）在沿海地区。1998 年西部地区的进出口贸易额只占全国的 3.06% 。以 FDI 占 GDP 的比重来衡量的西部地区的开放度如表 1—4。

第四节　正确处理西部开发中的几个重要关系

1999 年以来，中央各部门和西部地区的各级政府，都在紧锣密鼓地制定西部大开发的规划，有些工程已经启动。然而，最值得我们重视的是各部门各地区的规划盘子都很大，有的部门或地区规划项目的资金规模在千亿元以上。这在一定程度上反映了对西部开发的长期性和艰巨性缺乏充分的认识和思想准备，是一种急于求成心态的反映。

本报告在长期调查研究的基础上，综合评价西部地区的优势和劣势，审视我国的国情国力，分析国内外欠发达地区开发的经验教训，认为在确定西部开发的目标、生态建设、基础设施建设、产业结构调整的规模和进度时，需要实事求是，循序渐进，处理好需要与可能、近期与长远以及经济发展与生态恢复等方面的关系。我们针对当前西部开发中出现的倾向和问题，就以下六个关系问题作出初步的阐述。

【近期与长远】由于存在上述不利的自然条件和困难，西部开发将是长期的艰巨任务。因此，处理好近期和长远的关系是编制和实施西部开发规划的非常实际的问题。 90 年代以来，西部地区经济发展与东部地区的差距愈来愈大。尽管近年来中央政府加大了对西部地区的支持力度，东西部地区经济差距扩大趋势变缓，但经济总量和人均 GDP 仍在扩大。 1996～1998 年，西部地区的 GDP 平均增长率比东部地区少 2 个百分点；1998 年西部地区的人均 GDP 只有东部地区的 43% 。在今后 10 年，西部地区与东部地区的经济总量差距还将继续扩大。因此，在这个阶段实际上只能遏制东西部经济发展差距扩大的趋势。

今后 10 年内西部开发的主要目标应当以打基础为主。即要以较多的人力、物力来奠定生态环境基础、基础设施基础和人力资源开发基础。同时，调整好产业结构，扎实进行扶贫，为第二阶段经济发展准备良好的生态基础及基础设施条件。近年来，西部地区 GDP 的增长速度是较高的，但主要是依靠投资和消费拉动的，出口贡献很小，有的省区几乎为零。而今后 10 年投资主要在生态和基础设施方面。因此，经济增长速度不可能很高。

在这个阶段，应重点加强劳动密集型项目，尤其是那些能够直接改善当地人民生活、促进贫困人口、少数民族、社会弱势人群发展项目的建设，其中农村的发展和农民致富是近期发展的重要目标。 1998 年，西北五省区城市居民收入水平相当于全国平均水平的 74～93% ，而农村人均收入仅相当于全国的 64～79% 。因此，西部地区“富民”目标实现的关键是农业与农村经济的发展问题，使广大城乡贫困人口脱贫，缩小西部地区内部城乡之间、社会组群之间的贫富差距。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

“八五”以来，国家在西部地区投入了大量资金，已建成和正在建设一批重点项目，有的投资高达数百亿元。但有一部分不是未发挥应有效益，就是建成后严重亏损（如二滩电站）[3]。因此，在西部大开发中要实施一条重要的原则，即应优先发挥已建成的各类投资项目、特别是特大型水利和水电设施项目的效益，同时加快或至少按时完成在建项目，使其尽快投产并发挥效益。这是西部开发的一个重要任务。

在大约 2010 年之后，西部开发可以进入较快经济增长的发展阶段，使经济达到较高的发展速度。逐步缩小与东中部地区的发展差距。在 2030～2050 年期间达到全国的平均水平和世界中等收入国家的水平。

我国西部地区发展取得了巨大的发展成就。在非常不利的条件下，建立了很大规模的工业、城市、农业和交通通信等基础设施系统。尽管美国西部地区的自然条件比我国西部地区要好，但美国西部开发的进展速度比我国西部地区开发却慢得多。《1997 中国区域发展报告》曾经以图形表示了从 18 世纪中叶至 20 世纪中叶美国人口重心从美国东北部向西移动的轨迹，说明了今天美国国土开发和区域发展的基本格局的形成大约经历了 200 年的时间[4]。说明了任何一个幅员大国内大范围欠发达地区的开发，要基本赶上发达地区的水平是长期的艰巨任务，是需要很多代人为之努力的历史任务。

【传统产业与高新技术产业】 西部地区目前以传统的基础产业为主体，处在工业化发展的初级阶段。第一产业在西部地区的比重高于全国的相应比重，但基础不强；第二产业的比重西南和西北地区分别低于全国 6 个和 8 个百分点。由于产业主体是资源开发型而又没有形成较长的产业链，大量的初级能源原材料产品进入市场。因此，主导功能不明显，关联效应较差，对地区经济发展的带动力弱；第三产业在近年来发展较快，但以一般的商业、饮食业、旅游业等为主，金融、信息等新兴的第三产业发展规模小。工业在整体上以资金密集型产业为主，劳动密集型和科技含量高的产业比重小。

在国际化迅速发展的背景下，在我国西部实施资源开发的传统工业化战略将面临着挑战。可以肯定的是，西部地区的能源原材料产品在国际市场上缺乏竞争力，也不具备出口的比较优势。我国进口石油、铁矿石、液化气、金属和非金属矿石等资源型产品不可避免地将继续增加，其结果将导致化工、钢铁、石油、有色金属等工业进一步向沿海地区集中。因此，西部开发中要对资源开发和工业结构作战略性调整。

在这种情况下，调整产业结构要使改造传统产业和发展高新技术产业相结合。传统产业是西部地区经济发展的主体部分，今后必须有计划地对其进行技术改造，包括国有企业的技术创新和体制上的重组。同时要放弃那些不具有比较优势的产业和产品，加强优势部门和行业，迅速扩大具有竞争优势的产品在全国市场的份额。要大力开发能源（天然气和水能），适度开发矿产资源，积极发展在资源开发和农牧业基础上的优势产业和产品。对那些确无存在价值的企业,应迅速进入破产程序,避免打长期消耗战,以免最后变成‘烂泥潭’和‘无底洞”。但是，这只是经济发展思路的一方面。即如果只依靠传统产业的改造，或者过分强调将资源优势转变为经济优势，必然导致将能源原材料作为发展的重点，依靠规模的扩张使经济增长。建国以

来，国家在西部地区投入大量的资金发展了一大批基础产业的企业，但是相当部分企业的经济效益很差，非但没有促进经济快速增长，还成了中央政府和地方政府的负担。近年来西部地区工业劳动生产率和资金利税率只相当于全国的 60% 左右。当我国加入 WTO 后，西部地区的自然资源优势将面临着更大的挑战，资源密集型产业竞争力、产品比较优势都将大幅度下降，资源开发成本将会越来越高。现在还完全依靠基础产业“量”的扩张来缩小与全国水平的差距，显然不是明智之举。

在对传统产业进行技术改造的同时，要有重点地逐步发展高新技术产业，即在重点地区和重点行业大力发展高科技产业，有选择地振兴原“三线”地区的国防工业企业，并相应地建设若干大型高科技研究开发中心。这是实现西部地区经济较快增长和社会经济持续发展的关键之一。在这方面必须实行一定程度的跨越。可以在关中地区利用以往的基础及科研机构和高校多的优势，发展电子和信息、航空航天、电器制造、生物技术和基因工程等产业。在甘肃和四川的适当地点建立新的航天器研究和制造基地，以配合酒泉、西昌两个卫星发射中心的需要。在四川、贵州进一步振兴国防工业和以现代技术改造一批老的“三线”工业企业，主要是重型机械、发电设备制造及冶金、化工、汽车、武器制造。在云南可以重点发展生物制药和基因工程产业等。在部分地区和少数行业集中大力发展高科技产业，可以成为带动西部地区产业结构升级换代的“龙头”。西部地区也可以通过建设自己的各种类型的“硅谷”来提升自身的产业层次和素质。

这样做的一个重要理由是西部地区的部分地区和城市，如西安、成都、重庆等，科技力量是相当强的。西部曾经是我国 50 年代至 70 年代初期经济建设和国防建设的一些重点地区，近年来加大了能源资源的勘探和开发的规模。在石油、水电、天然气、钢铁、有色金属等能源原材料及国防军工制造和电子工业方面有较强的基础和较大的潜力。

美国、德国对欠发达地区的跨越式发展是有成功先例的。美国在两次世界大战期间，发展了一批高技术水平的军工企业，大部分在美国的西部地区。战后，大量军工企业转为民用，利用西部地区丰富的资源以及廉价的土地和劳动力，成为美国宇航、原子能、电子、生物等高科技产业迅速发展的主体地区，西部的产业结构也得到升级换代[5]。90 年代德国对东部地区基础设施特别是通信系统的改造是按照 90年代最高水平一步到位的。我国西部地区早在“三线”建设时期，就发展了相当一批出于国防考虑的重化工业和军工企业，奠定了西部地区相对雄厚的工业基础，但改革开放以来并没有很好利用军转民的时机使产业结构升级。这些企业仍然具有较大的潜力是肯定的。

【新建与改造利用现有基础】西部开发是几代人的宏大事业，不能急于求成，也不能延续以往的“开发就是上项目”的模式。现在，许多省区上报的规划项目数目惊人，投资额高达数千亿元，明显出现了“争大项目”、“上大项目”，即通过大规模地新建项目以谋求经济的高速增长的现象。但前些年已投资几十亿元乃至数百亿元的正在建设或已建成项目，不是未发挥应有效益，就是建成后严重亏损，生产能力浪费严重。西部约 3000 个国有大中型企业中，一部分严重亏损而几乎处于停产或半停产状态[6]。西部省区国有企业的比重大，改革任务很重，一定

要按十五大和十五届四中全会精神，按现代企业制度的要求，合理调整企业的布局和结构[7]。

在这种情况下，西部开发过程中经济项目的规划和建设，重要的原则应是优先发挥已建成的各类投资项目的效益，特别是要发挥特大型水利和水电设施项目的效益。对于那些凡未达到预期效益的项目要限期达到预期目标。要加快或至少按时完成在建项目，使其尽快投产并发挥效益。党中央强调以新的思路和模式进行西部开发，其中也就要求避免立项的盲目性，同时，要努力克服体制上的障碍。这在项目的规划和建设方面是特别重要的。

通信建设应该适当高起点，以新建为主。根据西部地区的实际情况，可以适当高起点地新建通信系统。按照业务宽带化、传输数字化、网络智能化和国际化的要求，新建的接入网以光纤为主。结合产业发展和城乡规划，因地制宜地建设信息网络。公路新建的任务很大。但是，由于大部分西部省区市的人口密度和经济密度很低，西部中远程的高速公路建设要慎重，一定要严格论证。近年来西部地区建成的中短程高速公路，多数没有达到最低运量（昼夜车流量 8800 辆以上）。90 年代以来，西部机场经过了大规模的新建、扩建和技术改造，现已有 41 个机场。在总体布局和能力方面，已经基本能够适应今后相当长时间的需要。在规划和建设上，要对新建数量和扩建规模加以控制；根据需要适度配套。

【重点地区和一般地区】 西部地区有 10 个省区市，国土辽阔，地势、水分、资源、交通、民族、文化及经济和社会发展水平等方面差别很大。因此，在规划和实施西部开发的过程中，处理好西部地区内部重点和一般区域之间的关系很重要。总的原则是发挥比较优势，实行合理分工，充分利用现有基础，适当集中。分阶段有重点地推进，使重点和一般相结合。在近期内，重点经济发展项目包括基础设施建设项目，可以部署在经济技术基础较强的中心城市所在的区域和交通干线沿线地带，逐步建成能带动广大区域发展的轴线（经济带）。特别是高新技术产业的发展，无论如何不能分散布局。生态恢复建设应严格按照国家的部署，由重点到一般积极而稳妥地逐步推进。在远期，随着经济实力的增强，经济布局可以在较大的面上展开。

首先，以贺兰山、乌鞘岭和四川盆地西缘一线可以分成两部分。此线以西，包括青海、新疆、西藏和内蒙古西部、甘肃河西地区、四川西部，在自然地理上属干旱区和青藏高原区两大自然区。干旱区内人口和经济都集中在面积不大的绿洲里；青藏高原区气候高寒，条件严酷，少量的人口和经济主要集中在河谷里。这部分地区的面积大约占全国的近 40％，关系到我国的社会安全和生态安全。发展方向是在加强具有比较优势的资源勘探开发的同时，将基础设施、生态建设和社会发展放在极为重要的位置，积极发展农牧业及其加工生产，而对大型的资源开发和加工项目要特别慎重。通过富民以稳定边疆。此线以东地区包括陕西、宁夏（大部）、甘肃东部和中部、四川（大部）、重庆、云南、贵州等，自然和经济社会发展条件方面与我国中部地带比较接近，西部大开发中用于产业发展特别是加工工业发展的投入应主要在这部分地区。

其次，在上述两个大的地域分异基础上，还需要分成 5 个差别很大的亚区域。在这 5 个区域中进一步确定西部大开发第一阶段（至 2010 年）和第二阶段(2011～2030 年)的重点建设发展和重点整治的区域。确定第一阶段重点发展地区的基本原则是经济技术基础和交通地理位置较好以及对西部大范围的带动作用大的地区，即先开发条件较好且具有重要意义的地区，先

易后难，逐步推进。在整治方面，总的原则是先整治生态环境问题严重且人口和经济比较密集的地区。

Ⅰ. 黄土高原地区。地跨陕甘宁，面积 60 多万平方公里。基本的特点是水土流失严重，但能源资源丰富。长期的治理和开发已取得了成功经验，即走生态经济的路子，有计划地退耕还林还草，发展林果和牧业等特色经济，搞好天然气资源的勘探开发。治理煤炭开发区的环境污染。其中，尤其要注意以下两个地区的发展。

- 关中地区，是西部大开发中第一阶段高新技术发展及城市建设的重点区。关中是我国第一个五年计划建设的重点，电子和机械制造工业有相当的基础，科技力量很强，交通区位优越，文化、历史和旅游资源均构成经济和社会发展的有利因素。

以陕北为中心的水土流失治理和生态建设重点区，是第一阶段也是以后很长时期内的重点治理区域。治理的主要措施是退耕还林（还草），提高粮食的生产水平，发展林果业和牧业，以及采取其他措施治理水土流失。

Ⅱ. 四川盆地。是我国西部地区人口和经济很集中的区域，自然资源和人力资源及工业发展（其中包括国防工业发展）有巨大的潜力。主要的问题是“三线”建设时期的老工业基地和国有企业活力差，金融和信息产业滞后，盆地内部和对外交通不发达，部分地区水土流失问题相当严重，农业生产力在削弱。

- 成渝（铁路和高速公路）沿线和宝成铁路沿线地带，是西部大开发第一阶段和城市发展的重点地带。这个范围内冶金、化工、电子和航空航天工业基础雄厚，国防军工仍有较强实力。进一步发展的目标是发挥优势，发展以航空航天工业和电子、汽车为主体，以优质钢材、化工原料为支撑，建成为我国西部实力最强大的工业基地。

金沙江及长江上游主要支流的水能开发地带，可以作为第二阶段西部大开发的重点资源开发区。该地带可开发的水能在 1 亿千瓦以上，开发的淹没损失小。长江三峡工程建成后，应该着手进行向家坝、溪落渡等水电站的建设，到 2030 年水电装机达到 2500 万千瓦以上，使大部分电力输往长江中下游地区。这将是解决长江三角洲地区的能源结构及由此引起的大气污染问题的根本措施之一。

川西地区是第一阶段的重点治理地区。主要范围包括长江上游的金沙区、雅砻江、岷江、大渡河、嘉陵江及其支流流经的 66 个县，是重要的水源涵养林区与长江中下游地区和三峡库区的绿色屏障。由于以往对原始森林实行大面积集中砍伐，使森林植被遭受破坏，水土流失严重，对长江中下游特别是三峡电站已经带来极为不利的影响。近期整治的关键是变砍树为植树，并做好接替产业的发展。

Ⅲ. 云贵地区。地处高原，地形崎岖，能源和生物资源丰富，但经济实力较弱，贫困人口多。贵州省是全国人均经济指标最低的省份。发展方向是加强通往区外的铁路、航空干线和区内的交通设施建设，重点发展建立在丰富生物资源和农业资源基础上的轻工、食品和制药工业，发展利用水能的铝、磷及其他有色金属冶炼等耗电工业，有重点地改造贵阳等地的国防工业，进一步发展旅游业，搞好贫困山区的扶贫开发。

• 滇西水能资源的开发可作为第二阶段的重点开发地区。范围在澜沧江、怒江等国际河流的中上游地区。

西南石灰岩地区的综合治理可作为第二阶段的重点治理地区。

Ⅳ. 新疆与河西地区。是年降水量小于 200 毫米的干旱区，水资源是制约近期开发方向和开发规模的重要因素。荒漠化面积在扩大，部分地区出现严重的生态问题，农业发展决不能继续依靠开荒。能源和贵金属资源具有比较优势。长期以来，中央政府投入了大量的资金用于石油、天然气、铁、黄金的勘探、开发和加工，地区经济实力增长较快。但石油、铁资源的勘探开发成本很高，产品进入市场的距离又很远，因此，从整体衡量，经济效益是不高的。今后在发展经济的同时，要更加重视社会事业的发展。

天山北麓的乌鲁木齐至克拉玛依一带，是第一阶段的重点发展地带。建成北水南调工程和绿洲农业节水工程，发展优质高效的农牧业及相应的加工（瓜果、蔬菜和毛、皮加工）和贸易系统，重点调整改造石油化学工业。加强乌鲁木齐作为西部重要的对中亚的贸易中心和交通枢纽的功能。

• 塔里木盆地的天然气和石油资源的勘探开发是第一阶段资源勘探开发的重点地区。目标分别是为“西气东输”工程提供充足的气源和增加我国石油资源的战略储备。

• 塔里木河流域，可作为西部大开发第二阶段的重点整治地区。基本的方针是控制上游用水，整治中游河道，保护下游绿色走廊，维护全流域的生态效益。

Ⅴ. 青藏地区。今后的开发要将交通通信等基础设施放在极为重要的地位。首先是建成规划中的对外铁路和公路干线，加快建设和改造地（州）、县、乡公路系统；其次是实施西藏“两江一河”的开发规划。发展社会事业，改善牧民的生存和发展条件。由于地势高寒和运输距离长，对于铜和非金属矿产资源的大规模开发应慎重。

长江和黄河源头地区的生态建设，是第二阶段及更为长远的任务。

综上所述，在西部大开发的第一阶段，产业和城市发展的重点区是：关中地区，成渝（铁路和高速公路）沿线和宝成铁路沿线地带，天山北麓的乌鲁木齐至克拉玛依一带；资源开发的重点地区是：塔里木盆地的天然气和石油资源的勘探开发；生态环境重点整治区是：以陕北为中心的水土流失治理和生态建设重点区，川西水土流失区。在西部大开发的第二阶段，产业和城市发展的重点区是：天山南麓，河西走廊，以及宁夏、云南、贵州等省区的核心区；资源开发的重点地区是：金沙江及长江上游主要支流的水能开发地带，滇西水能资源开发带；重点治理的地区是：塔里木河流域的综合整治，西南石灰岩地区的综合治理和长江、黄河源头区的生态建设。

【经济发展与生态环境保护】我国西部地区地处西北干旱区和青藏高原区，自然条件普遍比较恶劣，生态环境脆弱。在大开发中处理好经济发展与生态环境保护的关系非常重要。

近年来西部地区经济快速发展，取得了略低于全国平均水平的经济增长速度。但这在一定程度上是由牺牲生态效益而得到的农牧业发展（大量增加牲畜头数和扩大种植面积）支撑的。如 1998 年与 1995 年比较，新疆、宁夏、内蒙古、陕西的作物播种面积增加了 1430 万亩[8].

又如内蒙古自治区 20 多年来，畜牧头数增加了 1300 多万头，总数达到 7387 万多头，其中，严重破坏草地的山羊头数自 1983 年以来增加了 2.3 倍。由于近年来的快速经济增长，西部地区的酸雨、部分大城市的大气污染已经相当严重。

现在，各地区在启动大规模的生态恢复和建设的同时，还是安排了很高的经济增长速度(9%，甚至两位数）。如果达到如此高的增长速度，在目前产业结构不可能大幅度升级的情况下，只能是依靠基础产业规模的“量”的扩张。而这种扩张的结果，一是带来市场问题，二是引起生态环境的又一轮破坏。这是非常矛盾的。

处理好经济发展和生态环境建设之间的关系，合理利用和分配水资源是一个重要环节。水资源的严重不足是西北地区生态恢复建设和经济发展矛盾的焦点。近年来，新疆、宁夏、甘肃、内蒙古大规模的开垦、扩种，使经济用水挤占乃至剥夺了生态环境用水。近年来西北内陆干旱区实际生态耗水只有 284 亿立方米，而实际需要的最小生态耗水量为 388 亿立方米。导致原本就十分脆弱的生态环境变得更加恶劣，植被大面积枯死、沙漠化东进南侵。塔里木河、黑河等一些重要的内陆河流，在上中游大规模发展灌溉，牺牲了中下游的生态环境，造成大面积土地荒漠化。生态环境已经成为用水大户。根据多年来的研究，在西北地区一般应有 30% 的水资源量为生态用水。这部分水量要给予保证（表 1—5）。

表 1—5　西北内陆干旱区最小生态用水量分析

Table 1－5　Least Ecological Demand for Water Resources in Northwestern China

地　区	最小生态需水量(亿立方米)			生态耗水量(%)	天然绿洲生态用水占全部耗水(%)	盐碱地耗水(亿立方米)
	人工绿洲	天然绿洲	耗水总量			
南　疆	44.06	167.57	211.63	42.4	33.6	15.8
北　疆	23.47	64.80	88.27	41.4	30.4	11.2
东　疆	1.68	3.56	5.24	30.8	20.9	3.2
全　疆	69.21	235.93	305.14	35.6	27.5	
疏勒河	3.73	8.18	11.91	52.3	35.9	
黑　河	6.08	10.29	16.37	43.9	27.6	
石洋河	1.06	3.54	4.60	26.3	20.3	
河西走廊	10.87	22.01	32.88	42.4	28.4	
柴达木盆地	1.16	36.80	37.96	73.1	70.8	9.3
宁夏自治区	7.70	4.00	11.70	29.6	10.1	
合　计	88.94	298.74	387.68			39.53

资料来源：国家科委“九五”攻关项目 96—912 课题研究成果资料。

在生态恢复和建设中，处理好经济发展和生态环境保护之间的关系，关键是要使二者的效益相结合。西部地区农牧业资源开发与生态环境建设的关系，不能以牺牲生态环境为代价发展农牧业，如在土地利用安排方面要使生态环境建设和扶贫富民之间相结合。在去年以来的“山川秀美”工程实施过程中，存在另一种倾向，就是普遍存在着认为生态建设就是单纯的“退耕还草还林”，部分地区有一哄而上的现象，甚至由此引发一些不按科学规律办事的结果。其

需要全本请访问 www.ertongbook.com