西部大开发
陕西战略与决策

薛金文　曹克瑜　主编

陕 西 人 民 出 版 社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

(陕)新登字 001 号

图书在版编目(CIP)数据

西部大开发:陕西战略与决策 薛金文,曹克瑜编 .
西安:陕西人民出版社,2001
ISBN 7 - 224 - 05800 - 9

Ⅰ. 西… Ⅱ.①薛… ②曹… Ⅲ. 地区经济—经济发展战略—研究—陕西省 Ⅳ. F127.41

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 028687 号

西部大开发·陕西战略与决策

薛金文 曹克瑜 主编
陕西人民出版社出版发行
(西安北大街 131 号)

新华书店经销 中共陕西省委党校印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 9.25 印张 202 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印数:1—2000

ISBN 7 - 224 - 05800 - 9 F·258
定价:16.00 元

《西部大开发·陕西战略与决策》编委会

主　任　温　标

编　委　薛金文　徐广艾

　　曹克瑜　范　勇

目　录

第一章　西部大开发战略概述 …… (1)
第一节　西部大开发的战略意义 …… (1)
第二节　西部大开发的战略目标和任务 …… (8)
第三节　举全国之力实施西部大开发 …… (17)
复习思考题 …… (21)
第二章　陕西在西部大开发中的地位与发展思路 …… (22)
第一节　陕西在西部大开发中的战略地位 …… (22)
第二节　西部大开发给陕西带来新机遇 …… (28)
第三节　陕西实施西部大开发的总体思路 …… (33)
复习思考题 …… (41)
第三章　陕西实施大开发的战略构想 …… (42)
第一节　陕西实施大开发的战略目标 …… (42)
第二节　陕西实施大开发的战略重点 …… (45)
第三节　陕西经济结构的战略性调整 …… (56)
复习思考题 …… (69)
第四章　加快陕西农业和农村经济发展 …… (70)
第一节　陕西农业和农村经济现状 …… (70)
第二节　陕西农业和农村经济发展的重点 …… (75)
第三节　加快农业和农村经济发展的政策措施 …… (89)
复习思考题 …… (93)
第五章　发挥矿产资源优势、加快矿产接续地建设…… (95)

第一节　陕西优势矿产资源及开发状况 …… (95)
第二节　矿产资源开发的市场前景…… (102)
第三节　加快矿产资源开发的对策思路…… (110)
复习思考题…… (117)
第六章　加快工业结构调整、大力发展高新技术产业 … (118)
第一节　推进传统工业改组改造与升级…… (118)
第二节　充分发挥国防科技工业的作用…… (125)
第三节　大力发展高新技术产业…… (130)
复习思考题…… (138)
第七章　发挥科教优势、培养开发人才资源 …… (139)
第一节　推动科技进步与创新,提高持续发展能力 … (139)
第二节　加快教育发展、提高全民素质 …… (149)
第三节　实施人才战略、壮大人才队伍 …… (158)
复习思考题…… (167)
第八章　充分开发旅游资源,做大陕西旅游业 …… (169)
第一节　陕西旅游业发展现状…… (169)
第二节　做大做强陕西旅游业的战略思路…… (175)
第三节　加强旅游资源的合理开发与保护…… (186)
复习思考题…… (191)
第九章　全面发展金融市场,强化金融支持 …… (192)
第一节　金融业在西部大开发中的支持作用…… (192)
第二节　全面培育和发展金融市场…… (198)
第三节　全方位建立金融支持体系…… (207)
复习思考题…… (216)
第十章　加快陕西城镇化和信息化建设…… (217)
第一节　加快推进城镇化势在必行…… (217)

需要全本请访问 www.ertongbook.com

第二节　积极、稳妥地实施城镇化战略 …… (221)
第三节　信息化是带动大开发的大战略…… (228)
第四节　加快陕西经济与社会信息化步伐…… (234)
复习思考题…… (241)
第十一章　扩大对外开放和国际交流…… (242)
第一节　扩大对外开放既是机遇又是挑战…… (242)
第二节　扩大利用外资,提高利用外资的质量 …… (246)
第三节　积极推动外贸事业快速发展…… (252)
第四节　充分发挥比较优势,实施“走出去”战略 …… (258)
复习思考题…… (262)
第十二章　外国政府支持和开发落后地区的
经验和启示…… (263)
第一节　美国运用财政政策开发落后地区的
经验与特点…… (263)
第二节　欧共体国家开发落后地区的具体实践…… (267)
第三节　欧共体国家开发落后地区的特点…… (272)
第四节　日本开发落后地区的经验教训…… (276)
第五节　国际经验对中国的启示…… (279)
复习思考题…… (285)

参考文献…… (286)
后　记…… (287)

第一章　西部大开发战略概述

实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是中国21世纪发展的一项重大战略任务，也是“十五”计划的一个重要内容。江泽民同志指出：“实施西部地区大开发，是一个振兴中华民族的宏伟战略任务。实现这个宏图大略，其经济的、政治的、文化的、军事的和社会的深远意义是难以估量的。”我们要按照中央的要求，以西部大开发为机遇，以加快发展为主题，以结构调整为主线，以改革开放和科技进步为动力，以提高人民生活水平为根本出发点，努力实现西部地区以及陕西经济跨越式发展和社会全面进步，实现中央提出的建设经济繁荣、社会进步、民族团结、山川秀美的新西部的宏伟目标。

第一节　西部大开发的战略意义

一、西部地区地域范围的划分

科学地划分西部地区的地域范围，是国家实施西部大开发战略的前提条件，也是西部各个地方政府和投资者采取相应策略的重要基础。早在“七五”计划时期，国家计委曾按照离海岸线的远近和经济发展水平指标，将全国划分为东部、中部和西部三大地带。其中，东部地区包括辽宁、河北、北京、天

津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西和海南 12 个省市区；中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西 9 个省区；西部地区包括西北的陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆以及西南的重庆、四川、云南、贵州和西藏 10 个省市区。在最近三个五年计划以及各年度计划中，国家计委都采用了这一划分标准。

显然，现行的“三大地带”是按照地理位置和经济发展水平两个标准划分的。这种划分标准掩盖了地带内省际差异的现实，如 1998 年广西人均 GDP 仅相当于上海的 14.4%、广东的 36.6%。正因为如此，农业部乡镇企业司曾采用综合发展水平分类法，将广西、海南、内蒙古划入西部地区，而将陕西和四川（包括重庆）划归中部地区。1993 年 2 月，国务院颁布的《关于加快发展中西部地区乡镇企业的决定》就采用了这种划分方法。但是，这种划分方法打乱了地域的整体性，尤其是把陕西和四川（含重庆）划出西部地区，将不利于西南和西北地区的综合开发。

此外，在中国学术界，还长期流行着大西部的概念。这里所指的大西部，包括西南、西北以及广西和内蒙古，共计 12 个省市区。由于广西和内蒙古属于少数民族地区，经济发展水平较低，区域特点与西部又具有很大的相似性，因此，将这两个自治区包括在西部地区之内，享受国家西部大开发政策是完全必要的。

1999 年，国务院西部办正式确定西部开发的地域范围为“10 + 大 2 + 小 2”。这里的“10”，是指四川、重庆、贵州、云南、甘肃、陕西、青海、宁夏、新疆、西藏 10 个省、市、自治区；“大 2”是指广西和内蒙古两个自治区，“小 2”是指湖

北恩施自治州和湖南湘西自治州。由此就形成了大西部、大开发的格局。在本书的研究中，除特别说明外，我们所说的西部地区是指国家计委正式划定的 10 个省市区。

二、西部地区大开发的特定含义

中国的西部开发不同于美国早期以边疆开拓为特征的西部开发，它经历了几千年的漫长发展历程。即使是在新中国成立以后，在“一五”计划和“三线”建设时期，我国也曾经进行过两次大规模的西部开发。中央这次提出的“西部大开发”，不同于前两次西部开发，它具有三方面的特定含义：

(一) 西部大开发是一个再开发的概念

自建国以来，我国政府就十分重视对西部地区的经济开发。尤其是在“三线”建设时期，国家在大西部地区投入了上千亿元的资金，建成了一大批新兴工业基地、国有大中型企业和科研单位，由此奠定了西部地区工业化的基础。经过 50 年的发展，目前西部地区已经具有较好的经济基础，综合经济实力也大为增强，人民生活水平明显提高。因此，中央这次提出西部大开发，并非是一般意义上的“西部开发”概念，而是一种“西部再开发”。它具有“进一步加快开发”或者“再次开发”的特定含义。

(二) 西部大开发是一个全面开发的概念

西部开发不仅包括生态环境保护和基础设施建设，而且也包括经济、社会、科技和教育的全面发展。正如朱　基同志在西北三省考察时所强调的，实施西部大开发，加快基础设施建设是“基础”，加强生态环境保护和建设是“根本”，积极调整产业结构是“关键”，大力发展科技和教育是“重要条件”。一

句话，实施西部大开发，就是要采取综合性的政策措施，加快对西部地区的全面开发，从而最终实现西部现代化的长远目标。

(三) 西部大开发是一个长期开发的概念

实施西部大开发是一项长期而又艰巨的任务。从目前西部地区的发展现状看，西部地区要基本实现现代化的目标，不是一两个五年计划或者十年规划能够达到的，它至少需要四五十年甚至更长时间。当前，中央已确定从生态环境保护和基础设施建设入手，加快西部地区开发的进程。事实上，加强生态环境保护和基础设施建设，仅仅是西部大开发的前奏和基础。西部大开发的关键是要加快工业化和城市化的进程，促进地区经济社会的全面振兴和繁荣。

三、实施西部大开发的战略意义

实施西部大开发关系着中国第三步战略目标能否实现，关系沿海与内地的协调发展，关系民族团结、社会稳定和边防巩固，关系国民经济持续快速健康发展，也体现了最终实现共同富裕的社会主义的本质要求。

(一) 实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是以江泽民同志为核心的党中央贯彻邓小平关于中国现代化建设“两个大局”战略思想，面向新世纪作出的重大决策

早在 90 年代初期，邓小平就明确提出了“两个大局”的战略思想：一个大局，就是东部沿海地区要充分利用有利条件，加快对外开放，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，可以设想在 20 世纪末全国达到小康水平的时候，就要拿出更多的力量帮助中西部地区加快发展，东部沿海地区也要顾全这个大局。中央决定实

施西部大开发战略，实际上是对“两个大局”战略思想的发扬和进一步深化。它是邓小平理论的一个重要组成部分。

在当前国际国内经济形势下，实施西部大开发战略的条件已基本具备。改革开放以来，随着国民经济的高速增长，中国综合国力显著增强，人民生活水平明显提高，大多数地区基本实现了小康目标。在这种情况下，国家已完全有能力集中力量来解决日益扩大的东西差距问题。同时，在改革开放的过程中，沿海地区凭借其区位优势和国家政策的支持，地区经济获得了持续的高速发展，目前已基本形成了一种自我发展的机制，具备了经济快速发展的自立条件。即使今后国家把开发建设的重点转移到中西部地区，沿海地区依靠其自我发展机制，仍将能够保持较高的发展势头。此外，随着中国各项经济体制改革的逐步推进，社会主义市场经济体制的雏形已经逐步形成，经济生活中市场调节的比重也大大提高。这样，中央改变过去所采取的那种顺市场调节的做法，把政策支持的重点转移到经济比较落后的西部地区，进行逆市场调节，这既符合市场经济发展的一般规律，也是当今一些发达市场经济国家所采取的普遍做法。

(二) 实施西部大开发战略，不仅是一项重大的经济决策，也是一项重大的政治决策，是关系中华民族长远发展的战略之举

大力推进西部大开发战略的实施，对维护民族团结、国家统一和社会稳定，对逐步达到社会主义的共同富裕和实现中华民族的伟大复兴，都将起到极大的推动作用。中国有 50 个少数民族聚居在西部地区，占中国少数民族总人数的 80%。加快少数民族和民族地区的发展，促进各民族的共同繁荣、共同富裕，是加强民族团结、维护边疆稳定的根本保证。西部地区陆

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地边境线漫长，与 14 个国家接壤；西部地区也是中国贫困人口和老革命根据地相对集中的地区。目前，中国尚未完全解决温饱的 3400 万农村贫困人口，也主要集中在这一地区。因此，西部地区的发展问题并非单纯是一个经济问题，它往往与边境安定问题、民族团结问题、农村脱贫问题乃至老区情绪问题等联系在一起，错综复杂、相互交织。要从根本上解决这些问题，关键是要加快这些地区的经济社会发展，逐步缩小地区差距。

(三) 实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，对于促进地区协调发展和最终实现全国人民的共同富裕，具有深远的意义

中国地域广阔，各个地区发展严重不平衡。特别是自改革开放以来，由于历史、自然以及经济和社会等多方面的原因，中国东部与中西部地区之间的发展差距一直在不断扩大。从 1983 年至 1999 年，中国东部与西部地区间人均 GDP 的绝对差距由325元迅速扩大到5930元,相对差距系数则由44.4%急剧上升到 58.7%，扩大了 14.3 个百分点。1999 年，中国西部地区人均 GDP 仅有 4172 元，已不到东部地区 (10102 元) 的一半，这是一个不容忽视的客观现实。当然，要逐步缩小这种历史上长期形成的东西发展差距，促进各地区经济的协调发展和共同繁荣，决不能采取过去那种抑制沿海地区经济发展、削高填低的做法，而关键是要通过加快西部地区开发，逐步加快西部工业化和城镇化的进程，促进西部地区经济的全面发展和繁荣。

(四) 实施西部大开发战略，加快中西部地区发展，是关系中国现代化建设第三步战略目标能否最终实现的一项伟大工程

从现在起到 21 世纪中叶，是实现中国现代化建设第三步

战略目标的关键时期。很明显，单纯依靠沿海少数地区，是不可能真正实现中国的现代化的。没有中西部地区的现代化，就没有全国的现代化。更何况，从经济增长的历史规律看，任何一个地区都不可能永续地高速增长下去，一旦沿海地区进入成熟增长阶段后，今后支撑全国经济高速增长的新一代主导地区，很有可能将不再是目前的东部沿海地区，而是那些新成长起来的包括西部在内的广大中西部地区。因此，从 2000 年起，中央着手实施西部大开发战略，并有计划、分阶段地逐步推进西部现代化的进程，将是关系中国现代化建设第三步战略目标能否最终实现的一项全国性重大战略。同时，由于西部地区生态环境脆弱，又是大江大河的源头地区，加强对西部地区生态环境的保护和建设，不光是西部地区自身的事情，也是关系中华民族生存与发展的重大问题。

(五) 实施西部大开发战略，将有利于扩大内需，启动国内市场，拉动经济增长，为 21 世纪中国经济的发展开拓新的空间

近几年来，中国经济增长速度有所下滑，商品零售物价指数曾持续出现负增长的态势，由此导致国内市场消费低迷，商品库存增加，下岗失业工人增多，企业亏损扩大。造成这种状况主要是由于有效需求不足。从地区发展的角度看，有效需求不足与中国农村居民和中西部地区收入水平较低直接相关。目前，中西部地区人口占全国的近 60%，但社会消费品零售额仅占 41%。中西部人均社会消费品零售额仅相当于全国平均水平的 70%，不到东部地区的一半。由此可见，中西部地区尤其是中西部农村地区，居民消费市场的潜力还很大。要启动广大的中西部消费市场，就必须加快其经济发展，提高居民收

入水平。国家将以实施西部大开发为契机，通过财政资金投入的增加，逐步引导民间资本的进入，这既可以促进中西部地区的经济发展，增强国民经济发展的后劲，又将有助于扩大内需，启动国内市场。

第二节　西部大开发的战略目标和任务

西部大开发是一项艰巨的历史任务，既要有紧迫感，又要有长期奋斗的思想准备。要坚持从实际出发，积极进取、量力而行，统筹规划、科学论证，突出重点、分步实施。

一、西部开发的战略目标和基本方针

按照国家的总体规划，西部大开发的战略目标是到 21 世纪中叶全国基本实现现代化时，从根本上改变西部地区相对落后的面貌，建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新西部。今后五到十年，是西部开发极为重要的关键时期，要突出重点，搞好开局，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展，资源优势向经济优势加快转化，特色经济初步形成，与东部地区经济和社会发展差距扩大的趋势得到控制，同时使科技教育有较大发展。为了实现这一战略目标，我们要按照中央确定的指导方针，做到四个“坚持”。

一是坚持从实际出发，遵循客观规律。我们在开展工作、编制规划、制定政策时，都要从西部地区生产力发展的现实水平出发，不搞“一刀切”和“大呼隆”，防止盲目刮风和一哄而起。尊重自然规律和经济规律，既考虑需要，又考虑可能，

努力提高开发的效益。

二是坚持积极进取，量力而行。要充分调动各方面的积极性，利用一切有利因素，创造条件加快西部开发。同时也要看到，由于西部地域辽阔，自然条件较差，在开发中要根据人力、物力、财力的可能，有步骤、分阶段地加以推进。

三是坚持统筹规划，科学论证。结合全国制定“十五”计划，编制好西部开发规划，正确提出西部开发的目标、原则、步骤和政策措施。规划的制定要广泛听取社会各方面的意见，提高规划的科学性和民主性。安排重大建设项目，要发扬民主，反复论证，防止决策失误。

四是坚持突出重点，分步实施。要集中力量，重点解决关系西部发展全局的重大问题。对重点区域要重点支持，培育增长极和经济带，带动周边地区发展。实施西部大开发战略，既要有长远蓝图，又要制定阶段性目标和任务，并使每个阶段的目标相互衔接，稳步推进。

二、西部开发的主要任务

在“十五”计划时期，西部开发重点是要突出抓好基础设施建设、加强生态建设和环境保护、积极调整产业结构、发展特色经济、发展科技教育等重点任务，增强西部地区经济发展后劲，提高人民生活水平。特别是要做好少数民族地区、革命老区、边疆地区和特困地区的扶贫工作，从分配上改善这些地区的生产和生活条件。要集中有限力量，精心规划，组织建设关系西部发展全局的标志性工程。

(一) 加快基础设施建设

自“九五”计划实施以来，国家加大了对中西部地区的支

持力度，西部地区基础设施建设取得了明显进展。但与经济和社会发展的需要以及同东部沿海地区相比，还有很大差距，仍是西部地区发展的重要制约因素。目前，西部地区铁路路网单薄，西藏是全国惟一不通铁路的省区，全国未通公路的乡镇大部分集中在西部。水资源分布极不均衡，水利设施不足，特别是西北地区缺水严重。通信设施落后，电话普及率仅相当于全国平均水平的一半，全国未通电话的行政村大多在西部地区，不少农民还听不到广播，看不上电视。电力结构不合理，城乡电网建设严重滞后，不少乡村还没有通电。城市基础设施建设落后，丰富的油气和水力资源还未得到充分利用。加快基础设施建设是西部开发的重要保证，必须从战略眼光出发，下更大的决心，以更大的投入，先行建设，适当超前。

水利。把水资源的合理开发和有效利用放在西部开发的突出位置。要打破行政区域、部门划分的局限性，按经济区域和流域水系实行水资源的统一规划、合理调配，做到统筹兼顾，优化配置，实现水资源的永续利用。要搞好现有大中型灌区设施的维护、改造和配套完善，加快在建大中型水利工程的建设进度，逐步解决防洪控制、城市供水等问题。保护和合理开发长江、黄河上游，以及塔里木河、疏勒河、柴达木河、黑河等流域的水资源，加强地下水的勘探和科学开采。坚持不懈地开展农田水利基本建设，鼓励集体和农户因地制宜地建设和管理小型水利设施，加快解决人畜饮水困难，改善发展条件。做好重要河流的防洪、蓄水、调水工程的研究论证和前期工作。首先要抓好节约用水，大力推广应用节水技术，把节水放在水资源开发和利用的优先位置。无论是生产建设还是人民生活，都要建立节水型的用水模式。大力推进农业节水灌溉和工业循环用水。

交通。西部地区交通建设要以公路建设为重点，全面加强铁路、机场建设、天然气管道干线建设，扩大西部与东部、西南与西北的运输通道，实现通江达海，形成综合运输体系，并促进西部地区与周边国家的联系和交流。公路要加快国道主干线和省区干线公路建设，形成以大城市为中心，中小城市为支点的路网骨架。完善西南出海通道，建设西南、西北的口岸通道；加快少数民族地区交通发展；逐步提高现有公路等级；扩大公路通达深度，逐步做到乡乡通公路，提高行政村通车比重。铁路要进一步拓宽西部地区的内外大通道。重点做好区域开发性铁路、进藏铁路和出境铁路通道项目的前期准备工作。机场要在建成并配套完善主要干线机场的基础上，根据地理环境、旅游开发、资源利用等方面的需要，有选择地建设一批支线机场。

通信。继续加快西部地区通信干线和支线建设，进一步扩大通信容量，提高通信质量和服务水平，把发展通信网络和小城镇建设结合起来。因地制宜，采用有线、无线、卫星等多种接入方式，逐步提高西部农村电话普及率。加强农村邮政网络建设，提高邮件传递速度。加快实施广播电视“村村通”工程，进一步提高西部地区广播电视覆盖率。

电网。加快西部地区城乡电网建设和改造。农网建设要打破行政区划，按照人口聚居和分布情况，合理建设高低压输电网络。对偏远乡村，可根据条件选择发展小水电以及太阳能、风力、沼气发电等多种供电方式。

城市基础设施。重点是加快西部地区大中城市的道路、供排水、污水处理、垃圾处理、供热等设施建设，逐步解决小城镇公益设施的配套完善问题。

“西气东输”、“西电东送”工程。我国西部地区天然气资

需要全本请访问 www.ertongbook.com