第一章　西部大开发战略的提出与主要内容

西部大开发战略是在新旧世纪之交，党中央和国务院做出的一项重大战略决策，关系到国家经济社会的发展大局，也关系到民族团结和边疆稳定。自从1999年9月份中共十五届四中全会正式提出这一战略以来，中共十六届三中全会提出的科学发展观及“五个统筹”中，都包含有统筹区域发展的重要思想，即要协调好西部与东部、中部地区的发展关系。五年来，这一战略不断充实完善，特别是2004年3月，国务院在北京召开西部大开发工作会议，在总结过去四年经验的基础上,进一步完善政策,赋予西部大开发战略以新的内容和任务。

一、我国的区域划分与西部地区的基本情况

(一)我国的区域划分

我国是一个大国，地区发展差异很大，在进行经济布局和制定经济发展战略时，必须因地制宜，有所区别。为此，必须把全国划分为若干区域。这一划分经历了一个发展过程。主要有以下几种划分：

1. 沿海与内地的划分

从1953年开始，我国进入“一五”计划时期，国家展开了大规模的经济建设，由此提出了生产力空间布局问题，区域划分随之产生。1956年，毛泽东同志在《论十大关系》中论述了“沿海工业和内地工业的关系”,按照他的划分“所谓沿海,是指辽宁、河北、北京、天津、河南东部、山东、安徽、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西”。余则为内地。可见，所谓的沿海与内地划分，并非确切的以其地理位置上是否沿海作为唯一标志，而是以当时的工业基础为标准。沿海地区统指当时的工业发达地区，而内地则为工业不发达地区。这种划分方法一直延续到了上世纪70年代末期，即“五五”计划时期。在这26年中，国家在处理区域经济关系时，基本上是采用这种划分方法，而且，在90年代初期国家制定的国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划纲要中，也再次沿用了这种划分方法。目前，我国有些学者在研究区域经济关系时，也仍采用这种称谓。

2. 一、二、三线地区划分

在上世纪60年代中期到70年代中期,即大致在“三五”“四五”计划期间。根据当时的国际形势，为了备战和加强国防建设的需要，国家按照各省、市、区的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

战略位置，把全国划分成为一、二、三线地区。一线地区基本上是指前述之沿海地区和东北、西北、华北几个边境省区，三线地区则指长城以南、韶关以北、乌鞘岭以东、京广线以西的广大地区，具体包括四川、贵州、陕西、甘肃、青海、宁夏、广西、湖北、湖南、山西等10个省区的全部或部分地区。其余省区则为二线地区。三线地区曾经受到过国家在各方面的优惠与照顾。70年代中期以后，随着国际形势的缓和和国家工作重心转向经济建设，这种一、二、三线地区的划分方法也随之不再使用。目前作为这种划分的遗留问题仅是三线企业调整、改造和搬迁。

3. 东部、中部、西部三大经济地带或地区的划分

从“七五”计划开始，国家采用了东部、中部、西部三大经济地带或地区的划分方法。东部地区大致相当于从前的沿海地区，包括辽宁、北京、河北、天津、山东、江苏、上海、福建、浙江、广东、广西以及后来新增的海南省等12个省市区。中部地区包括内蒙、山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等9个省区。西部地区包括四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆及1998年新增设的重庆市等10个省市区。“七五”计划以来，国家基本上是按照这种划分来处理相关问题的。在全国“九五”计划和2010年远景规划目标纲要中，国家依然采用这种划分方法。这种划分的依据主要是各省、市、区的自然资源和原有经济社会发展水平。在理论研究和实际运作上，许多人概括地把三大地区的关系简称为东西部关系，所谓东部，仍是指上述东部12个省市区，而西部地区则是指上述包括中西部地区在内的19个省市区。

4. 东部、中部、西部与东北地区的划分

在西部大开发战略中，为了实施退耕还林、退牧还草、反贫困等政策，国家把广西、内蒙古自治区亦纳入到西部地区，使其范围有所扩大，此即“10+2”概念。2003年，国家又提出了振兴东北老工业基地战略，把东部地区的辽宁与中部地区的吉林、黑龙江合在一起作为一个特殊区域。这样，东部地区就包含10个省市区，而中部地区则只剩下6个省区。除此之外，还有七大经济区、六大经济区和其他大经济区的划分；沿海地区、沿边地区与内陆腹地地区三大经济带的划分；核心区与边缘区的划分；发达地区与欠发达地区的划分，等等。

(二)西部地区的基本情况

如果以“七五”计划所界定的西部地区概念，它包括10个省市区，其土地面积为546.3万平方公里，占全国的56.9%西部大开发战略提出时的1999年人口为28771万，占全国的22.85%，人口密度为53.5人/平方公里，是全国的40%；人均GDP除新疆略高于全国平均数，为全国的101.3%外，其余均大幅度低于全国平均数，最低者为贵州，仅相当于全国的37.8%，排在第二名的重庆市，也仅

相当于全国平均数的 74% ;农民人均纯收入均低于全国平均数 ;城镇居民人均可支配收入除重庆、云南、西藏略高于全国平均数外，其余均低于全国平均数。

如果按照“ 10 +2”概念，即把广西、内蒙古纳入西部地区，则土地面积扩大到 679.3万平方公里,占全国的 70.76% ;人口为 36405 万人,占全国的 29.1% ;人口密度为 53.6 人/平方公里，仍占全国的 40% ；内蒙古农民人均纯收入相当于全国平均数的 91.6% ,广西相当于 91.2% ；内蒙古城镇居民人均可支配收入相当于全国平均数的 80.2% ，广西与全国大致持平。

与东部、中部地区相比，西部地区的经济社会发展具有以下特征：自然资源丰富，特别是在能源、矿产资源等方面占有绝对优势；除少数地区外，大部分地区自然条件恶劣，生产成本高，生活条件差，甚至不适宜人居和生产；水资源缺乏，且分布不合理，由于山区多，河流落差大，适于发电，而较难用于灌溉和航运；绝大多数地区原有经济技术基础薄弱，各种资源在空间上不能有效组合；人口数量较少,但增长速度快,人口素质偏低,文盲、半文盲率高。

经过过去 50 多年的大规模开发，西部地区的经济社会发展水平虽然有所提高，但由于开发战略上的失误，导致其优势在下降，而劣势则在突出和强化。例如，资源优势急剧下降，许多资源开发性企业和城市由于资源枯竭，面临生存和发展危机；生态环境受到严重破坏，环境承载力下降；计划经济思想与体制影响深远，市场发育程度低，等等。

二、我国区域发展关系的演变

新中国成立以来，我国区域发展关系经历了一个复杂的演变过程。大致可分为以下几个阶段：

(一)改革开放以前的区域均衡发展关系

在改革开放以前的近 30 年中，我国选择的是区域均衡发展模式，追求沿海与内地之间的均衡发展目标。面对建国初期沿海与内地的发展差距，要实现这一目标，就只能采取非均衡措施，即加大对内地的资源配置份额。在“一五”计划期间和六七十年代的大规模“三线”建设中，国家的许多重点建设项目安排在内地。这一政策的制定和实施，主要基于下列因素：

第一，我国沿海与内地在资源禀赋和原有经济技术发展水平上的差异，使我国在两大地区之间可以建立一种分工协作的关系，并可通过自己的努力，建立起一套独立的、自成体系的国民经济结构。当时，沿海地区的产业结构以加工业为主，发展水平较高，而原材料和能源工业的发展条件主要在内地，发展水平较低。为此，就要求加快内地发展，以便使内地的原材料和能源工业能够同沿海地区的

加工业均衡发展。

第二，在这一时期，我国不具备大规模发展对外经济关系的外部环境。建国前夕，尽管毛泽东同志在中共七届二中全会的报告中明确宣布我国愿同一切国家开展贸易往来，但是建国初期，由于西方资本主义国家联合对我国实行经济封锁、政治孤立和军事威胁，我国根本不可能同西方国家开展贸易往来。20 世纪 50 年代，我国发展对外经济关系的主要对象是原苏联、东欧的社会主义国家，当时这些国家同我国的经济结构和面临的问题有一定的相似性，经济结构的互补性和经济往来的潜力都十分有限。到了 60 年代，由于政治方面的原因，我国同苏东国家的经济往来也濒于断绝，这时虽然同某些西方国家的经济往来有所恢复和发展，但受种种因素的限制，规模也十分有限。处在这种国际环境中，我国很难通过对外开放来弥补和平衡国内各种产业之间的发展差额，经济建设只能立足于独立自主、自力更生。这就要求国内的各种产业之间均衡发展，自求平衡，相应地也要求沿海与内地均衡发展，特别是要加快内地的发展速度。

第三，在这一时期，从主观认识上讲，作为对西方国家和原苏联、东欧国家的孤立、封锁政策的一种逆反心理，我国曾经不恰当地夸大了独立自主、自力更生方针的地位和作用，尤其是在‘文化大革命’期间，由于受‘左’倾思想影响，更把独立自主、自力更生方针同对外开放对立起来，用前者否定后者，对发展对外经济关系的重要性认识不足，企图建立一种万事不求人的国民经济结构。这种经济体系主要追求国内均衡，因此沿海与内地之间就必须均衡发展。

第四，在这一时期，由于受外来侵略战争的威胁，我国进行了大规模的“三线”建设，在投资区域的选择上，大部分分布在内地战略大后方的崇山峻岭中，沿海地区因其处于国防第一线而投资甚少。这种投资分布客观上促进了内地的经济发展，缩小了同沿海地区的原有差距，实现了二者的均衡发展。

第五，在这一时期，国家在对公平与效率关系的认识与处理上，偏重公平，企图在不太长的时期内缩小沿海与内地的发展差距，而对提高效率则重视不够，没有认识到提高效率是实现公平的基础。这种指导思想也是选择区域均衡发展模式的一个重要的思想基础。

第六，在这一时期，我国实行的是计划经济体制，一些重要资源都属国家所有，资源配置权集中在国家手里，这为国家实行区域均衡发展提供了体制保证。国家可以顺利地在区域之间调拨资源，而不会受到其他方面的制约和阻碍。

综合以上分析，可以看出，这一时期我国选择区域均衡发展模式既有一定的历史必然性，并且曾经起过积极作用，但是也不能否认其中有主观意志的作用，违背了客观经济规律。在当时那么低的经济发展水平下，实行这种模式显然不利

于提高效率，最终只能导致区域间共同贫穷。由此，还导致了我国区域发展模式在改革开放以后向另一个极端转变。

(二)改革开放以来的区域非均衡发展关系

十一届三中全会后，我国在计划经济体制下，开始了市场取向的全面改革和全面对外开放。作为对前一时期区域均衡发展关系模式的一种改革和矫正，国家转而选择了区域非均衡发展关系模式，它的集中表现就是资源重点向东部地区倾斜，由此造成东部地区的发展速度以及在全国各种经济指标中所占的比重都远远超过中西部地区，使东部与中西部地区呈现出非均衡发展格局。国家之所以在这一时期采用区域非均衡发展模式，主要是鉴于下列情况的变化：

第一，改革开放以来，我国的对外经济关系得以恢复和发展，尤其是东部沿海地区，地处对外开放第一线，经济的外向型程度不断提高，同国际市场的联系得到加强。这种形势使我国原有的东部与中西部之间互相依赖、互相制约的产业链条有所松动，东部地区可以部分地从国际市场上购买原材料，并将一部分制成品销往国际市场。区域分工协作关系的这种变化，使得区域之间均衡发展的必要性已不像前一时期封闭条件下那样强烈，有些人甚至据此认为东部地区可以脱离西部地区，实行“两头在外、大进大出”的发展新战略，这些观点最后演变为国家的沿海地区经济发展新战略，要求沿海发挥劳动力、区位等优势，依托海外原料和商品市场，走外向型经济发展道路。这就使区域非均衡发展有了可能性。

第二，这一时期，我国在对效率和公平关系的认识上，转而重视效率，忽视公平，认为二者不可兼得。为了提高效率，更多的资源就应该配置在效益高的东部地区，而不是效益低的中西部地区。同时，国家接受了梯度发展理论，认为三大地区经济发展不可能齐头并进，而必须先重点发展东部地区，再逐次向中部地区和西部地区推进。梯度发展理论本身就是一种非均衡发展理论，它也成为我国这一时期采取非均衡发展模式的主要理论依据。

第三,进入1980年代后，由于国际形势的缓和，在短期内不可能发生大规模外敌入侵，中国率先进行大规模裁军，国防工业相应进行调整，“三线”建设基本停止，由此引起的对西部地区的投资也告结束。中西部地区原有的大批“三线”项目，在由军工向民用的转变过程中，由于交通、信息和社会服务的不便，纷纷外移和东迁。这使得原有资源存量重新在地区间配置，进一步加剧了资源自中西部向东部地区流动的规模和速度。

第四，这一时期，我国处于新旧体制的交替和过渡时期，在计划经济体制仍然顽固存在和发挥作用的同时，市场调节的力度不断加强，而且在区域发展关系的调节上，这两种调节机制的作用方向相同。市场调节自发地起着扩大区域差距

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的作用，非国家投资根据追逐高收益原则，自发地流向东部地区，其中包括相当一部分中西部地区资金，甚至有一部分国家对中西部地区的特殊优惠贷款，也倒流向东部地区。而计划调节则在追求效率的目标下，自觉地发挥着扩大区域差距的作用，由此使得这一时期区域发展差距的扩大成为势在必然。

这一时期的区域非均衡发展模式，在克服前一时期的区域均衡发展模式的弊端方面，具有积极作用，最明显的成绩是提高了资源区域配置效率，促进了整个国民经济的发展，使我国的国力增强，资源和财富总量增加，为下一步兼顾公平的调节提供了物质基础。但其弊病在于，对效率和公平关系的处理失于矫枉过正，而且对市场与国家调控关系的处理也有不足之处。国家介入到扩大区域发展差距的活动中去，为加快东部地区发展而给予的许多优惠政策本身就包含着对中西部地区的歧视，不能做到对各地区一视同仁，这就与国家调控的应有职能背离甚远。所有这一切，使得这一时期我国的区域发展差距以异乎寻常的速度扩大，为提高效率付出了太大的公平代价。这些问题有待在 1990 年代建立和完善社会主义市场经济体制的过程中，通过选择区域非均衡协调发展模式逐步加以解决。

（三）改革开放以来东部、中部与西部地区发展差距的演变

改革开放以来，正是在上述区域非均衡发展模式与政策的作用下，我国三大地区间的发展差距急剧扩大。以西部大开发战略提出时的 1998 年、1999 年为界，这一差距可通过表 1－1 及图 1－1 来反映。

表 1－1　1999 年西部地区主要经济发展指标相当于全国的平均水平（%）

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	低
云南	68.0	68.8	74.5	126.3	105.6	65.0	极低
西藏	63.4	91.0	54.3	291.6	118.0	59.2	低
陕西	65.2	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	100.0	100.0	

注①收入分组标准低于全国人均 GDP 水平 50% 的为极低收入组，于全国水平 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。

②资料来源 陆大道等著：《2000 中国区域发展报告——西部开发的基础、政策与态势分析》，商务印书馆，2001 年，第 6页。

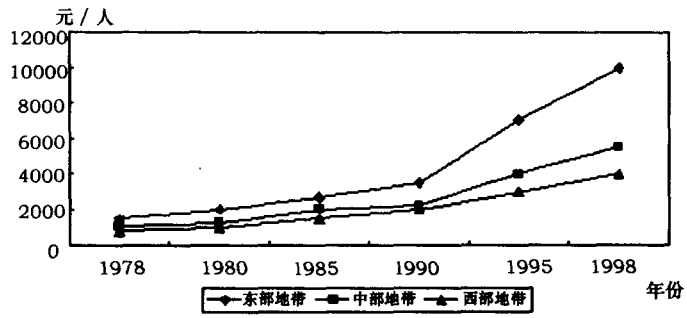

图 1 - 1　1978 - 1998 年我国三大地区人均 GDP 变化比较

资料来源 同表 1 - 1，第 7 页。

三、西部大开发战略的形成与提出

西部大开发战略的提出，有一个酝酿与形成的过程。早在 1983 年，正当我国区域发展差距开始扩大的时候，原中共中央总书记胡耀邦在西北地区视察时，就指出，本世纪末和下世纪初，我国经济开发的重点，势必要转移到大西北来。他要求西北地区的广大领导干部和群众为开发大西北做好准备工作，号召全国宣传大西北，支援大西北。此后，其他历届中央领导人也都强调，西北地区是我国的战略大后方，发展前景广阔，要加快开发。进入 20 世纪 90 年代以后，特别是 1992 年初，邓小平同志在南巡讲话中为市场经济平反昭雪，并对调整我国地区差距问题提出了完整思想。他说：“走社会主义道路，就是要逐步实现共同富裕。共同富裕的构想是这样提出的：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。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与内地贫富

差距的问题。”[①] 同年 10 月，中共十四大召开，正式确立了我国的社会主义市场经济体制。面对改革开放以来日益扩大的地区发展差距，无论是学术界，还是决策层，都对控制和缩小地区差距越来越重视。到了 1995 年，在十四届五中全会通过的《建议》中，提出在“九五”计划和 2010 年远景规划中，把坚持区域经济协调发展、缩小地区发展差距作为一条重要方针。此后，全国上下形成了一股西部开发热，特别是西部地区的许多人期望着能在短期内缩小与东部地区的差距，实现均衡发展。正是顺应这种民意，1999 年 9 月，中共十五届四中全会做出了西部大开发的重大战略决策。2000 年 1 月，中共中央、国务院在北京召开西部大开发会议，全面部署实施这一战略。国务院成立了西部地区开发领导小组。国务院为此先后颁布了《关于实施西部大开发若干政策措施的实施意见》、《关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》、《关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》、《退耕还林条例》。中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《西部地区人才开发十年规划》。国务院办公厅转发了国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施实施意见》。经国务院批准，原国家计委、国务院西部开发办印发了《“十五”西部开发总体规划》。此外，国务院各部、委、局等为支持西部大开发也相应出台了一系列的政策。例如原国家发展计划委员会、原经济贸易委员会、原对外贸易经济合作部联合制定了《中西部地区外商投资优势产业目录》，以鼓励外资进入中西部投资；科技部发布了《关于加强西部大开发科技工作的若干意见》，以支持西部地区科技发展；农业部于 2003 年 1 月发布了《关于加强西部地区特色农业发展的意见》，以支持西部地区农业发展等。2003 年，在中共十六届三中全会提出的科学发展观中，统筹区域发展是一个重要内容，而坚持推进西部大开发、振兴东北地区等老工业基地、促进中部地区崛起和鼓励东部地区加快发展，以形成东中西互动、优势互补、相互促进、共同发展的新格局，就成为目前及今后一个时期内我国统筹区域发展的主要政策体现。2004 年 3 月，国务院又出台了《进一步推进西部大开发的若干意见》，以进一步推进西部大开发。在 2005 年 3 月份召开的十届人大三次会议的《政府工作报告》中，温家宝总理再次强调指出，国家将继续坚定不移地实施这些战略。

四、西部大开发战略的必要性与意义

党中央和国务院在新旧世纪之交提出的西部大开发战略，既顺应了我国经济社会发展的迫切需要，同时也代表了全国人民的根本利益，具有重要的经济和政

① 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993 年版，第 373 – 374 页。

治意义。

在经济层面上，西部大开发是实现我国国民经济各部门、各产业之间协调发展的重要保证。我国幅员辽阔，区域之间的生产要素分布差异极大，从整体上看，存在着两个反方向的生产梯度：自然资源分布梯度与经济技术水平分布梯度。就前者而言，西部地区最具潜力，自西向东依次递减。就后者而言，东部地区最高，自东向西，依次递减。这两个生产要素的分布梯度，是我国区域分工协作的依据与基础。即使在“人世”之后，国内市场与国际市场接轨，也不可能完全取代这种分工协作关系。改革开放以来，我国东部地区的制造业发展突飞猛进，对燃料、原材料的需求剧增，这些资源大部分要从区外调入。国际市场的变数很大，特别是像石油、粮食之类的战略性物资，更是受到政治、军事等因素的影响。最近几年,在我国长三角等东部地区,频频出现‘电荒’‘石油荒’‘煤荒’等危机,就说明了这一点。而‘西气东输’‘西电东送’有效缓解了这些危机,由此更加印证了我国东西部合作的重要性。东部地区不可能完全脱离西部地区而加快发展，二者之间还必须建立一种内循环体系。为此，就必须加快西部地区的发展，以保证东部地区发展对能源、原材料等自然资源的需要。

在政治层面上，西部大开发是实现国家长治久安、建立和谐社会的重要保证。中共十六届四中全会提出了建立和谐社会的重要任务，充分反映了当前我国社会的发展状况与需要。和谐社会的本质与基础在于，在不同地区、不同社会阶层之间要建立一种公平合理的利益关系，严重的收入与生活差距是不利于建立和谐社会的，是对和谐社会的严重威胁。西部地区是我国少数民族的重要聚居区，由于历史原因，他们大多分布在边远地区，经济落后，收入和生活水平低。如果这种状况不改变，不仅不利于调动他们的积极性，甚至还会变成消极力量。特别是在新疆、西藏等少数民族自治区，存在着一些分裂势力，内外勾结，图谋分裂祖国。他们就会利用这种差距，挑拨离间，煽动当地群众的不满情绪，为其所用。解决这个问题的根本办法在于加快西部地区发展，提高当地群众的收入与生活水平，以增强他们对祖国的向心力与凝聚力，为反对分裂、维护国家统一提供最坚实的群众基础。

五、西部大开发的主要任务与政策

根据《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》，在西部大开发过程中，要重点抓好以下工作：

(一)扎实推进生态建设和环境保护,实现生态改善和农民增收

在西部大开发中,农业和生态领域不是要‘进’,而是要‘退’。西部地区由于

长期以来的人为破坏，生态极为脆弱，环境污染严重。因此，搞好生态建设和环境保护是西部大开发的重要任务和切入点。加强西部地区的生态建设和环境保护，关系到全国能否实现可持续发展。要以统筹实现生态环境、农民增收和地区经济发展为目标，认真搞好退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理和已垦草原还耕还草等生态建设工程。为此，国家已经出台了一系列相应政策，通过粮食补贴和现金补贴，解决退耕农民、牧民的生活出路问题。

(二)继续加快基础设施重点工程建设,为西部地区加快发展打好基础

长期以来，西部地区由于面积大，资金有限，基础设施建设滞后，严重影响和制约了经济发展。因此，作为西部大开发的前期工作，首先必须抓好基础设施建设工作，这关系到西部大开发的全局。要从战略高度着眼，注重科学布局。加强重大项目的前期工作，条件成熟一批，开工一批。加大投入力度，保证工程质量，重大工程项目要干一项，成一项。特别是要继续集中力量，搞好青藏铁路、西气东输、西电东送、南水北调、交通干线,以及石油天然气、煤炭、信息网络等重大工程项目。

（三）进一步加强农业和农村基础设施建设，加快改善农民生产和生活条件

加强西部地区农业和农村基础设施建设，改善农民生产生活条件，是促进农村经济社会发展、加快实现小康的重大举措。要以增加农民收入为中心，加快农业结构调整，大力发展特色农业、旱作节水农业和生态农业。发挥西部地区气候多样化和生物多样化的优势,积极发展棉花、糖料、水果、肉类、奶类、毛绒类、花卉、中药材等特色农产品及其深加工。建立健全农产品市场体系，支持一批龙头企业、生产基地、农产品加工中心和市场流通基础设施建设，推进农业产业化经营。在生活条件方面,要抓好道路、人畜饮水、沼气、水电、草场等公共设施建设，还要拓宽农村剩余劳动力转移渠道，做好农村税费改革工作。

(四)大力调整产业结构,积极发展有特色的优势产业

调整和优化产业结构，大力发展特色经济，促进资源优势向产业优势、经济优势转化，是增强西部地区自我发展能力、扩大社会就业、改善人民生活的根本大计。要密切结合西部地区的资源特点和产业优势，以市场为导向，积极发展能源、矿业、机械、旅游、特色农业、中药材加工等优势产业。促进西部地区传统优势产业参与国内外竞争，充分发挥国防科技工业优势，推广应用信息技术，在有条件的地方发展高新技术产业，探索一条适合西部地区的新型工业化道路。把发展优势产业和调整西部老工业基地结合起来，提高老工业城市的经济实力和竞争能力。加强西部地区矿产资源勘探，增加公益调查评价的资金投入。严格整顿矿业秩序，对重要矿产资源实行强制性保护，提高资源综合利用率，有序推动矿业市

场改革和开放，逐步把西部地区建成全国能源、矿产资源主要接替区。

（五）积极推进重点地带开发，加快培养区域经济增长极

西部地区地域辽阔，西部大开发工程巨大，需要大量投入。在资金等要素有限的情况下，开发过程要循序渐进。要贯彻以线串点、以点带面的区域发展指导方针，依托水陆交通干线，重点发展一批中心城市，形成新的经济增长极。积极培育并形成西陇海兰新经济带、长江上游经济带和南贵昆经济区等重点经济区域。制订区域规划，加大交通、通讯、市政等基础设施的建设力度，逐步建成通江达海的骨干交通网络、快速便捷的通讯网络和生产要素集聚的城镇体系。支持重点地带及其企业加快发展。发挥中心城市的辐射带动作用。对高新技术开发区的基础设施建设实行财政贴息贷款等。

（六）大力加强科技教育卫生文化等社会事业，促进经济和社会协调发展

加强科技、教育、卫生、文化等社会事业，提高劳动者素质，促进经济社会协调发展，是进一步推进西部大开发的重要任务。要加强科普工作，加大推广先进适用技术力度。加强西部地区科技能力及重点科研基地建设，提高西部开发重点任务的技术支撑水平。要把优先发展教育作为基础性、战略性任务来抓，到 2007 年，西部地区普及九年义务教育人口覆盖率达到 85% 以上，青壮年文盲率降到 5% 以下。要大力支持西部地区卫生事业发展，加强公共卫生设施建设，完善疾病预防控制体系和医疗救治体系。继续加强西部地区文化艺术、广播影视、新闻出版和村基层公共文化服务网络和文化设施建设，加强西部地区民族民间传统文化的保护工作。

（七）深化经济体制改革，为西部地区发展创造良好环境

要大力改善投资环境，充分发挥市场机制的作用，吸引国内外资金、技术、人才投入西部开发，是西部地区加快发展的根本性措施。要切实转变政府职能，为市场主体服务，创造良好发展环境，加强公务员队伍建设。完善市场体系，规范市场秩序。加快调整国有经济布局和结构，积极鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展。加强西部与东部、中部地区之间的经济交流与合作，建立市场化的跨地区企业协作机制，把东部、中部地区的资金、技术和人才优势与西部地区的资源、市场和劳动力优势结合起来，实行优势互补，互惠互利，共同发展。加大东部地区和中央单位对口支援西部地区的工作力度。

（八）拓宽资金渠道，为西部大开发提供资金保障

建立长期稳定的西部开发资金渠道，是持续推进西部大开发的重要保障。要继续保持用长期建设国债等中央建设资金支持西部开发的投资力度，采取多种方式筹集西部开发专项资金。中央财政性建设资金、其它专项建设资金继续向西部

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地区基础设施建设倾斜。创新重大基础设施建设投入机制，采取多种方式鼓励和引导社会资金和境外资金参与基础设施建设。积极支持境外资金参与基础设施建设。积极支持西部地区符合条件的企业优先发放企业债券和股票。提高西部地区利用国际组织和外国政府赠款及国外优惠贷款的比例。

（九）加强西部地区人才队伍建设，为西部大开发提供有力的人才保障

西部大开发，关键在人才，特别是领导干部和高层次专业人才。要贯彻人才强国战略，认真实施《西部地区人才开发十年规划》。落实干部交流和人才培训任务，促进西部地区党政人才队伍、专业技术人才队伍和企业经营管理人才队伍协调发展。加大干部的交流力度，通过调动任职、挂职锻炼、对口支援等多种方式，每年选派相当数量和相应级别的干部到西部地区县级以上领导班子中工作，适当延长西部地区县级以上干部到东部地区、中央和国家机关单位挂职锻炼期限。逐步完善艰苦边远地区津贴制度。建立科技、教育、卫生、文化等专业人才定期到西部地区农村支援工作的制度。制定有利于西部地区留住人才、吸引人才、用好人才的政策措施。把组织选派与发挥人才市场的作用结合起来，尽快建立起人才开发新机制。充分利用东部地区就业教育资源，加强西部地区各类适用人才和劳务输出人员的就业技能培训和创业培训。组织和协调各地区各部门多渠道地为西部大开发提供智力服务和人才支持。

(十)加快法制建设步伐,加强对西部开发工作的组织领导

加强西部大开发的法制建设和组织指导，是进一步推进西部大开发的基本保障。要借鉴世界发达国家开发欠发达地区的经验，结合我国西部开发的实践，本着注重实效、突出重点、逐步完善的原则，加快西部开发法制建设步伐，为西部大开发提供法律保障。加强对西部开发工作的组织领导和综合协调。各地区、各部门要加强和稳定西部开发工作机构和人员。东部和中部地区要继续积极支持和参与西部大开发。国务院西部地区开发领导小组办公室要加强与各地区各部门的联系与沟通，健全西部开发工作机制，加强调查研究、综合协调和督促检查，对重大问题提出政策建议，协调解决好西部开发中遇到的各种问题。各方面要共同努力，团结奋斗，坚持不懈地把西部大开发扎实向前推进。

本章参考文献

1. 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993。

2. 《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》，《人民日报》，2004. 3. 23.

3. 陆大道等著：《2000 年中国区域发展报告》，商务印书馆，2001。

4 夏永祥等著：《中国区域经济关系研究》，甘肃人民出版社，1998。

第二章　西部大开发战略进展及效果评估

西部大开发战略实施5年多(2000年至2004年)以来，取得了良好的效果，在国家资金和政策的有力支持下，基础设施建设有了实质性的突破，西气东输、西电东送、交通干线等一批重大项目全面开工，经济、社会、科技、教育等事业取得了一定的成就，但是也存在一些问题，需要进一步总结经验教训，完善政策。

一、西部大开发战略实施进展情况简介①

(一)基础设施建设

国家政策措施向西部地区的倾斜，使西部地区的基础设施建设迈出实质性步伐。实施西部大开发战略四年来，国家加大了对西部地区建设资金投入的力度，中央财政性建设资金用于西部开发约3600多亿元，其中，长期建设国债资金2200多亿元。西部地区金融机构各项贷款余额增加9500多亿元。国家在西部地区新开工了50项重点工程，投资总规模7300多亿元。其中，基础设施建设重点项目完成投资2000多亿元。青藏铁路新线铺轨317公里 西气东输东段工程全面建成，已向华东四省一市商业供气；西电东送新开工项目总装机容量2800多万千瓦，建设输变电线路9800多公里 新建和改造大型水库43座 新增公路通车里程累计7.5万公里，其中高速公路4600公里；新建铁路新线、复线和电气化线路4570多公里，新建和改扩建机场30个，其中，竣工15个，在建15个。西电东送工程累计建成投产电源规模1500万千瓦，新增输变电线路5000万公里。农村基础设施建设明显加强 县乡道路建设不断加强 送电到乡工程解决了969个无电乡的通电问题 农村饮水工程解决了2600万人的饮水问题；广播电视到村工程的实施使西部行政村通广播电视的比例达到97%以上。

(二)生态建设和环境保护

在生态建设方面，退耕还林、天然林保护、防沙治沙等生态建设工程进展顺利。经过两年多的试点，从2002年起，退耕还林工程在以中西部地区为重点的25个省、自治区、直辖市全面启动。到2003年底，累计完成退耕还林任务2.28亿

①有关西部大开发各项战略的实施及进展情况资料均来源于《实施西部大开发的基本情况》，国务院西部开发办网站 http://www.chinawest.gov.cn,2004年3月12日。

亩，其中完成退耕地还林 1.08 亿亩，荒山荒地造林 1.2 亿亩，造林成活率基本可达到要求。四年多来，退耕还林工程直接增加中西部地区农民粮食、种苗和现金补助收入 492 亿元，促进了生态改善和农民增收。退牧还草工程开始试点，治理严重退化草原 1 亿亩。天然林保护工程、京津风沙源治理工程不断深入。共开工建设城市环保项目 293 个，总投资 268 亿元，累计完成 180 亿元。三峡库区水污染治理、塔里木河、黑河综合治理初见成效，两河下游胡杨林开始复活①。

（三）教育、科技、卫生、文化事业

近年来，国家在西部地区累计安排科技开发项目 2100 多个，建设科研基地 18 个，支持高新技术产业化示范项目 230 个。安排 7000 多所农村中小学危房改造，支持 240 多所县级职业教育中心、中专和技校建设，重点建设 25 所高校基础设施和 152 所大学的计算机校园网、500 多所县级优质普通高中以及中小学现代远程教育示范试点等工程。支持西部地区建设 260 所贫困县医院、800 多个疾控机构、290 多个血站和血液中心，配备 1190 多辆计划生育流动服务车、770 多辆巡回医疗车、6 万多个广播电视接收装置和一批基层文化设施。中央国家机关加大了对西部地区干部的培训，东部与西部地区交流的干部人数增多，累计东西部干部交流 2300 多人（其中省部级干部 76 人），培训西部地区干部 4.5 万人次。中央组织部、团中央、教育部等组织实施了博士服务团、大学生志愿服务西部等活动。

（四）结构调整和特色产业发展

西部地区水电、天然气、石油、有色金属、棉花、糖料、水果、肉类等特色产品初步形成优势。旅游基础设施建设明显加强。第三产业增加值比重由 1999 年的 35.2% 提高到 2003 年的 37.8%。国有企业改革、改组、改造力度加大，个体、私营经济快速发展。世界 500 强企业已有近百家到西部地区投资或设立办事机构。西部地区四年累计利用外商直接投资 75 亿美元。东西部经济合作和对口支援加强。仅长三角地区的江苏、浙江、上海等省市投向西部地区的资金就达 1000 多亿元。目前，在甘肃省的 GDP 中，有十分之一来自于浙江投资者。

二、西部大开发战略实施效果评价

以上简要介绍了西部大开发战略实施四年来的一些基本进展情况。这里借鉴王洛林、魏后凯的研究方法及成果②，以长三角地区为参照系来分析和评价西部

①资料来源：《实施西部大开发战略决策 5 年来成效显著》，国务院西部开发办网站，http://www.chinawest.gov.cn，2004 年 6 月 18 日

②参见王洛林、魏后凯：《我国西部大开发的进展及效果评价》，《财贸经济》，2003 年第 10 期。

大开发实施以来的效果。

(一)投资增长、投融资机制与政府职能

西部地区在基础设施与生态建设方面取得明显进展，改善了其投资硬环境和生产、生活条件。但是，与长三角地区相比较而言，西部地区改革仍显滞后，市场经济意识淡薄，其投资软环境改善不明显。投资软环境差主要体现在西部地区各级政府职能落后和西部地区人们的观念意识滞后上。我们曾用定量分析方法对长三角和西部地区地方政府经济职能差异进行了比较，并分析其对两地区之间经济发展差距的影响程度及相关性①。我们的研究表明，地方政府经济职能对当地经济发展起着十分重要的作用，二者之间是相互作用、相辅相成的。长三角地区地方政府在经济发展过程中其职能发挥得较好，促进了当地经济社会事业的良好发展；反过来，随着经济社会事业的向前发展，必然要求和推动政府不断转变职能，履行好其经济职能，不越位，不缺位，尽量弥补市场的不足。而西部地区地方政府在市场经济发展过程中，未能及时转变观念，并转变其职能，没有形成有利于促进当地经济社会发展的高效政府，所以阻碍了当地的发展。同样，当地经济社会发展落后，也抑制了政府职能的有效发挥。据 Gipouloux(2000)的研究,批准一个经营许可证或得到土地使用权在上海需要 5 个月，在西部则需要一年②。大量反映西部地区坑蒙拐骗投资商的事例在各种媒体上常有报道③，这一方面使得一些原本进入西部地区的民间资本不得不忍痛离开这块伤心地，另一方面使得原本持观望态度的民间资本打消了西进的想法而前往他地。

此外，西部地区人民群众思想观念与大力发展社会主义市场经济要求的不相符合，也影响了西部大开发的进程。西部人观念的落后主要表现在保守、封闭、懒惰④和信誉差。

西部地区较差的投资软环境及当地居民观念的滞后影响了民间资本进入西部地区投资的进程及效果。

①具体内容请参见本书第四章。

②参见肖政:《影响外商直接投资的因素》,《世界经济》,2001年第 1 期。

③例如,《西安晚报》2001 年 4月 18 日报道,按规定企业年检费是 50 元，而西安市工商局下属私营企业协会却收取 500 元(杨旭民、张双田,《受伤的不只是三九》,《新西部》,2001 年第 9期),该文记述了三九集团在陕西白水县投资所遇到的各种遭遇。笔者 2004 年 8月在西部调研结束后乘火车从重庆返沪的途中，在火车上恰好遇到一位在重庆投资的浙江籍私营老板，顿时激起了我想了解他们在重庆投资实际状况的兴趣。在漫长的旅途中，我向他提问了许多我所关注的问题，该私营老板得知我是前往西部调研情况后真诚地与我进行了交流，让我大为感动。他告诉我，他在重庆投资了一个采石厂，为了获得当地政府的批准而不得不将新设立公司 5%的股份给主管审批的领导，否则不获批准；平常大部分的时间都花在如何处理与当地基层政府的关系上。他坦言，在公司运营中为了办成某件事他也曾向相关官员行贿过。我又问他准备在西部呆多长时间，他说目前公司还有利润可赚，一旦出现薄利时就准备到其它地区投资，不想在这里多呆，这里的投资环境明显不如东部地区。这个实例虽然在西部地区只是个案，但也说明了一些问题，陡然增加了我对西部地区的直观感受。

④ 笔 者 2004 年 8 月在西部地区调研时发现的一些情况可以说明西部人懒惰的心理。某地区是国家贫困地区，每年发放贫困救助物时每家会分到一只羊，拿到羊后当地居民不是想办法去饲养，或者给羊受种，而是邀请亲戚朋友来自己家品尝这羊肉。平常农民闲暇的时候，不是想各种办法去赚钱而是成群聚在一起打牌、晒太阳等，继续等着政府的救济。

表 2－1　长三角、西部地区、全国全社会固定资产投资增长(1999－2003 年)

单位:亿元;%

年　份	长三角		西部地区		全国	
	投资额	增长率	投资额	增长率	投资额	增长率
1999	6256	0.61	5421	7.42	29855	5.10
2000	6789	8.52	6110	12.72	32918	10.26
2001	7663	12.87	7159	17.15	37213	13.05
2002	9466	23.53	8639	20.68	43202	16.09
2003	12734	34.52	11291	30.70	55118	27.58
2000－2003 平均	－	19.44	－	20.13	－	16.56

注：长三角是指苏、浙、沪二省一市，下文如无特别说明均指这一概念。2000－2003 年的平均增长率以当年价格计算。

资料来源 根据《中国统计年鉴》(各年度)计算。

从表 2－1 中可以看出,自 1999 年至 2003 年，西部地区连续 5 年全社会固定资产投资增长率高于全国平均水平，前 3 年高于长三角平均水平，后 2 年低于长三角平均水平。2000 年至 2003 年四年间的平均增长率，西部地区不仅高于全国平均水平，而且也高于长三角地区。固定资产投资的快速增长，有效拉动了西部地区需求的增长，通过乘数效应促进了经济增长。前文已经论述的西部地区在基础设施和生态建设取得重大进展也说明了这一点。但我们从投资资金来源（投资主体）来看，西部地区投资的增长主要还是依靠国家投资来拉动，非公有制经济投资(民间投资)较少,见表 2－2。

表 2－2　西部地区全社会固定资产投资按经济类型划分情况

单位:亿元;%

年份	政府投资(公有制经济)			民间投资(非公有制经济)						
	国有经济	集体经济	比重	个体经济	联营经济	股份制经济	外商投资	港澳台投资	其他经济	比重
1999	3333.6	518.2	71.1	906.2	7.77	439.13	87.47	99.00	30.00	28.9
2000	3490.3	559.3	66.3	1010.9	13.36	815.55	86.19	102.05	33.04	33.7
2001	3924.0	621.2	63.5	1238.8	13.17	1138.89	77.09	105.3	40.37	36.5
2002	4455.0	684.8	60.4	1451.3	17.96	1538.79	95.71	148.24	31.73	39.6
2003	5326.2	826.5	56.7	1748.7	27.4	2557.1	133.25	158.15	66.28	43.3

资料来源 根据《中国统计年鉴》(各年度)数据计算。

需要全本请访问 www.ertongbook.com