前　言　西部国土资源开发利用背景

国家实施西部大开发战略，不仅对于实现我国第三步战略目标、促进地区协调发展具有重大意义，而且也将对我国西部地区的国土资源开发产生重要影响。本章在简要介绍我国西部大开发战略的基础上，分析这一战略的实施给我国西部地区国土资源开发所带来的机遇和挑战。

一、我国西部地区概况

（一）我国东、中、西部地区划分的依据

我国明确划分东、中、西部三大地带的范围始于 1986 年，并经 1986 年 4 月第六届全国人民代表大会第四次会议通过的“七五”计划正式对外公布。“七五”计划指出，三大地带是“按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则划分，东部沿海地带包括沿海地区的 11 个省、自治区、直辖市；西部地带包括西南、西北地区的 9个省、自治区；其余省、自治区为中部地带”。因此，西部地区应指西南和西北地区。1997 年，原四川省分为重庆直辖市和新四川省后，西部地区则由原来的 9 个省、自治区变为现在的 10 个省、自治区、直辖市（重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆）。

正如“七五”计划指出的那样，东、中、西部三大地带，是按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则划分的，东、中、西部之间存在着明显的经济发展差距。如 1985 年，东、中、西部的人均国内生产总值分别为 1034 元／人、714 元／人和 611 元／人，西部只相当于东部的 60%左右。经过十多年的发展，东、中、西部三大地带存在明显经济发展差距的格局不但没有根本性改变，反而更为突出。如 1998 年，东、中、西部的人均国内生产总值分别为 10 032.02 元／人、4981.93 元／人和 4122.54 元／人，西部只相当于东部的 41%左右。

（二）我国西部地区自然及经济社会概况

西部地区包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆等 10 个省（区、市）。面积约 540 万平方公里，占全国的 56%；人口约 2.85亿人，占全国的 23%。此次国家提出的西部开发也将广西和内蒙古两个自治区纳入进来。这样，西部 12 个省（区、市）的面积为 685 万平方公里，占全国的 71%；1999 年人口为 3.58 亿人，占全国的 28.5%；国内生产总值 1.54万亿元，占全国的 17.5%。西部地区是我国少数民族人口聚居地区，幅员辽阔，资源丰富，发展水平低，开发潜力大。

1. 自然资源概况

（1）具有丰富的矿产和水能资源　煤矿保有储量占全国的 61.5%（见表 1），且煤种齐全、煤质好、埋藏条件好，便于大规模开采，可以形成具有全国意义的大型或特大型煤炭基地。天然气储量占全国的 71.9%，勘探开发前景喜人。西部地区铅、锌、铝、锰、富铜等大宗主体矿产以及铬、锡、镍、钒、钛、钴、稀土等稀有战略性矿产和金、银、铂族等贵金属矿产在全国都占有重要地位，磷矿、钾盐、岩盐等化工非金属矿产和建材非金

需要全本请访问 www.ertongbook.com

表 1 1999年主要矿产储量情况统计

矿产名称	单位	东部合计	中部合计	西部合计
石油	亿吨	7.2	9.6	5.9
天然气	亿立方米	298	407	7318
煤矿	亿吨	517.59	3357.65	6187.26
铁矿	矿石 亿吨	217.73	110.74	129.59
锰矿	矿石 亿吨	0.5	1.3	3.7
铬矿	矿石 万吨	97.8	8.8	899.1
铜矿	金属 万吨	509.38	2696.6	3075.26
铅矿	金属 万吨	814.28	713	1969.24
锌矿	金属 万吨	1770.28	1500.74	5941.08
铝土矿	矿石 亿吨	1.0	13.5	8.6
金矿	金 吨	1073.93	1687.9	1372.3
银矿	银 吨	24 245	44 111	46 964
硫铁矿	矿石 亿吨	56.6	12.4	25.9
钾盐	KCl 亿吨	0	0	4.6
钠盐	矿石 亿吨	105.04	320.98	3418.82
磷矿	矿石 亿吨	13.3	41.7	77.5

注：石油另有海域储量2.0亿吨，天然气另有海域储量2152亿立方米。

表 2 西部地区水能资源蕴藏量及开发量分布表

地 区	理论蕴藏量占全国比重 %	可开发装机容量占全国比重 %	1995年实际装机占可开发量的比重 %	可开发年发电量占全国比重 %	1995年实际年发电量占可开发量的比重 %
西部地区	85.7	76.9	7.3	81.5	5.3
重庆、四川	22.2	24.2	6.1	26.8	4.76
贵州	2.8	3.4	15.94	3.4	12.36
云南	15.3	18.8	5.57	20.5	3.81
西藏	29.7	15.0	0.22	17.2	0.08
陕西	1.8	1.5	21.46	1.1	12.24
甘肃	2.1	2.4	25.56	2.2	22.67
青海	3.2	4.8	7.79	4.0	5.44
宁夏	0.3	0.2	38.53	0.2	29.35
新疆	5.0	2.3	8.28	2.4	5.04
内蒙古	0.7	0.6	1.78	0.4	1.69
广西	2.6	3.7	23.90	3.3	21.63

资源来源：阎长乐．中国能源发展报告（1997）．北京：经济管理出版社，1997.6，108～110。

属矿产资源亦很丰富。西部12省（区、市）水能理论蕴藏量占全国的85.8%，可开发水能资源量占全国的76.9%，年发电量占全国的81.5%（见表2）。

（2）土地后备资源丰富 一是宜耕土地资源潜力巨大，西部12省（区、市）宜耕土地资源占全国的65%。二是宜林荒山荒地和可利用天然草山草地等土地资源丰富。西部

地区有林地面积 17.9 亿亩，占全国的 50%左右，天然草地可利用面积 30 亿亩以上，占全国的 65%左右。

(3) 旅游资源丰富　西部是中国文化发祥地，历史文化，名山大川等资源十分丰富。如西北地区的世界第八大奇迹——秦始皇兵马俑，古丝绸之路及甘肃敦煌莫高窟、天水麦积山、永靖炳灵寺三大石窟等，早已驰名中外。西南地区的四川峨嵋山、九寨沟，云南的石林、滇池，贵州西南打帮河上的黄果树大瀑布，西藏的布达拉宫，都是举世闻名的旅游胜迹，有待全面开发。

2. 经济社会发展概况

(1) 经济发展水平低，与东部地区的差距大　1998 年，西部地区国内生产总值为 14 647 亿元，占全国的比重为 18.5%；人均国内生产总值为 4122 元，比中部地区低 860 元，比东部地区低 5900 元。(见表 3)。

表 3　1998 年东、中、西部地区经济发展基本状况

	面积 万平方公里	占全国 比重/%	人口 万人	占全国 比重/%	国内生产 总值/亿元	占全国 比重/%	人均 GDP 元
全国	960.00		124 810		79 395.70		6361.33
东部地区	107.19	11.17	46 064	36.91	46 211.50	58.20	10 032.02
中部地区	168.83	17.59	41 688	33.40	20 768.66	26.16	4 981.93
西部地区	686.32	71.49	35 530	28.47	14 647.38	18.45	4 122.54

从 1978 年至 1998 年，西部地区的经济水平基本保持不变，即 1978 年占全国的份额为 16.25%，1998 年仍保持这一比例（见表 4)。

表 4　1978～1998 年东、中、西部地区国内生产总值分布表

GDP	1978 年	1985 年	1990 年	1995 年	1998 年
东部地区	50.31	50.13	51.56	55.69	56.81
中部地区	29.06	29.48	28.15	26.16	26.95
西部地区	16.25	20.39	20.29	18.16	16.25

注：数据根据历年《中国统计年鉴》计算。

(2) 第一产业比重较高，经济结构层次相对较低　1998 年，西部 12 省（区、市）第一产业的产值比重在 25% 以上，比东部地区高 10 多个百分点，比中部地区高 2 个多百分点；西部地区的第一产业的就业比重约为 63.92%，比东部地区高 20 多个百分点，比中部地区高将近 9 个百分点（见表 5)。

(3) 20 世纪 80 年代中期以来，原来西部 10 省（区、市）投资占东、中、西部地区的比重基本稳定在 15%　1985 年、1990 年、1995 年和 1998 年，西部地区投资所占比重分别为 15.5%、15.7%、12.4%和 15.2%（见表 6)。同时，西部地区对外开放程度较低。1998 年，西部地区 12 省（区、市）进出口贸易和外商直接投资所占比重均在 4% 以上(见表 7).

表 5　1998 年西部各省（市、区）三次产业结构表

指标 / 地区	三次产业产值结构/%			三次产业就业结构/%		
	第一产业	第二产业	第三产业	第一产业	第二产业	第三产业
全国	17.96	46.62	35.42	49.80	23.50	26.70
东部地区	13.42	48.83	37.74	43.45	27.41	29.14
中部地区	22.53	45.68	31.79	55.44	18.32	26.24
西部地区	25.45	41.02	33.54	63.62	13.28	23.10
重庆	20.90	40.96	38.15	57.63	15.43	26.94
四川	26.29	42.65	31.06	62.28	14.19	23.52
贵州	31.46	38.73	29.81	71.63	9.25	19.12
云南	22.77	46.18	31.06	74.19	9.48	16.34
西藏	34.34	22.20	43.46	76.20	5.66	18.14
陕西	20.52	41.09	38.39	58.56	16.65	24.79
甘肃	23.25	43.92	32.83	58.92	15.13	25.95
青海	18.91	40.16	40.93	61.32	15.17	23.51
宁夏	21.41	41.33	37.26	58.71	17.70	23.59
新疆	26.06	38.57	35.36	57.67	15.48	26.85
内蒙古	28.65	40.22	31.13	53.90	17.85	28.25
广西	30.18	35.64	34.19	65.68	10.71	23.57

注：数据引自《中国统计年鉴（1999 年）》。

表 6　东、中、西部地区全社会固定资产投资所占份额表

单位：%

	1985 年	1990 年	1995 年	1998 年
东部地区	53.7	57.5	65.9	61.7
中部地区	30.8	26.8	21.7	23.1
西部地区	15.5	15.7	12.4	15.2
东中西之和	100	100	100	100

注：①资料来源：根据历年《中国统计年鉴》有关数据计算；
②投资比重以东、中、西部地区投资之和为分母计算。

表 7　东、中、西部地区进出口贸易和外商直接投资所占份额表（1998 年）

	进出口总量/万美元	贸易份额/%	外商直接投资总量/万美元	直接投资份额/%
东部	29 606 819	91.4	3 860 399	85.2
中部	1 470 793	4.5	432 940	9.6
西部	1 326 976	4.1	235 050	5.2

资料来源：根据《中国统计年鉴（1999 年）》有关数据计算。

(4) 西部地区的专业化产业和工矿基地　通过 39 个工业行业区位商的计算，可以看出西部地区在全国地域分工中专业化部门的情况。12 省（区、市）有 5 个省（区）的专业性（化）部门集中在电力、有色金属采选、冶炼及压延加工业，煤炭、非金属矿、木材及竹林采选业等行业；4个省（区）的专业性（化）部门集中在石油加工及炼焦业、印刷业、记录媒介的复制、烟草加工业、化学原料及化学制品。 12 省（区、市）区位商最高的行业（LQ > 5）主要是有色金属、烟草、石油、木材和橡胶制品业。这些重点行业向全国提供了大量的有色金属产品（铜、铅、锌、镍、铂族金属、钼精矿、稀土精矿及其制品、电解铝等），碳素制品，铁合金，电石，磷化工、石油化工、盐化工产品，木材，毛皮制品，烟、糖、酒等。更为重要的是，西部一些省（区）依托装备精良、人才荟萃的国有大中型骨干企业界以及高水平的专业科研机构，发展了一批高新技术产业，如核工业，电子工业，航天航空工业，通讯设备制造，自动控制设备制造，激光技术，气流纺纱技术，新型复合材料制造等，它们在国内大多居领先地位，有些甚至还达到世界先进水平。

(5) 西部许多省（区、市）都有一些在全国具有重要地位的有色工业基地　云南的有色金属以铅、锌、铜、锡为主，甘肃的有色金属则以镍、锌、铜、铅为主，两省都具有雄厚的资产存量和较强的技术优势。云南的锡、铜生产工艺和技术在世界属领先水平，甘肃金川有色金属公司是全国的镍钴生产基地和铂族金属提炼中心。再如，四川和陕西的电子工业也在全国具有较大的技术和资产存量优势，电子产品门类齐全，配套能力强，能生产各种雷达、导航、通讯设备、卫星地面接收系统、计算机、彩色电视机、电子元器件等产品上千种，一批具有国内先进水平的骨干企业和科研单位为中国“三弹一星”的试验、发射成功作出了重大贡献。西昌卫星发射中心多次成功地为国外客户发射了商业卫星，长虹彩电拥有国内最高的市场占有率。

(6) 西部地区城市化水平较低到 1998年底，西部 12 省（区、市）共有城市 160 座，占全国城市总数的 24.0%。与自然条件及经济发展状况密切相关，西部地区的城市化水平也相对滞后。以城镇非农业人口占总人口比率来衡量的城市化水平，西部地区落后于全国平均水平 6 个百分点。由于这一指标对城市化水平存在一定程度的低估，还可采用全国第四次人口普查对市镇人口的统计口径。由于资料来源所限，采取大体比照的方式，将市镇人口以设区的市（直辖市和地级市）统计市区的人口以及不设区的市（县级市）和县辖镇中的非农业人口总和计算，将以此种统计口径的市镇人口占总人口的比重为城市化水平，则 1998 年西部地区的城市化水平大体为 26.1%，全国的水平大体为 33.2%，西部地区落后 7 个多百分点。

实际上，除城市非农业人口外，选取非农业人口、设市城市市区非农业人口及设市城市市区总人口等几个与城市化相关的人口指标来对比，不难看出西部地区与城市化进程相关的人口构成以及变化速度都明显滞后于全国平均水平。 1998 年西部 12 省（区、市）非农业人口为 5318.9万人,占西部地区总人口的 19.1%，相应的全国水平为 25.1% 与 1988 年相比，西部地区非农业人口占总人口的比重增加了 3.1个百分点，而全国相应的比重增加了 4.6 个百分点；西部地区城市市区非农业人口占总人口的比重为 11.6%,而全国的相应水平为 18.0%；与 10 年前相比，西部地区城市市区非农业人口的比重增加了 2.8 个百分点，而全国水平的增长幅度是 5.1 个百分点；西部地区城市市区总人口为 8476.57 万人，约占西部地区总人口的 30.4%，而全国的相应水平为 44.5% ；十年间西部地区城市

需要全本请访问 www.ertongbook.com

地区总人口的比重增加了 10.7 个百分点，而全国平均水平增长了 16.8个百分点(见表 8)。

表 8 西部地区人口构成变化及与全国水平的对比

单位:%

	1988 年				1998 年			
	非农业人口占总人口比重	城市非农业人口占总人口比重	城市市区非农业人口占总人口比重	城市总人口占全部人口比重	非农业人口占总人口比重	城市非农业人口占总人口比重	城市市区非农业人口占总人口比重	城市总人口占全部人口比重
西部地区	16.0	13.6	8.8	19.7	19.1	17.9	11.6	30.4
全国水平	20.5	18.5	12.9	27.7	25.1	23.9	18.0	44.5

资料来源：建设部城乡规划司，建设部城乡规划管理中心．1988 年全国设市城市及其人口统计资料，1998 年全国设市城市及其人口统计资料。

二、国家实施西部大开发战略的重大意义

新世纪来临之际，党中央、国务院把握大局、审时度势、高瞻远瞩地提出并开始具体部署了西部大开发战略，这是我国紧紧抓住历史机遇和迎接世纪挑战而作出的带有全局性的重大战略决策，它对于我国顺利实现第三步战略目标、促进地区协调发展以及实施可持续发展战略具有重大意义。

（一）加快西部地区开发是实现小平同志提出的关于实现地区经济协调发展的战略设想的重大步骤

逐步缩小全国各地区之间的发展差距，实现全国经济社会的协调发展，最终达到全体人民的共同富裕是社会主义本质的要求。

早在 20 世纪 80 年代，当改革开放和现代化建设全面展开以后，邓小平同志对全国经济的协调发展就进行过深刻思考，提出了“两个大局”的思想，核心是根据生产力发展水平和各方面的条件，东部地区先加快发展，然后带动和支持中西部地区发展，最终实现全国各地区共同繁荣和共同富裕。按照小平同志的这一战略构想，以江泽民同志为核心的党中央在加快东部地区发展的同时，高度重视中西部地区的改革和发展。江泽民同志在党的十四届五中全会和十五大的讲话中都强调要把逐步缩小东部与中西部地区的发展差距，作为一条长期坚持的重要方针。2000 年江泽民同志在 3 月 3 日“两会”党员负责人会议、6 月 9 日中央扶贫开发工作会议、6 月 17 日西北五省区国有企业改革和发展座谈会和 6 月 25 日华东七省市国有企业改革和发展座谈会都提出了加快西部开发问题。要求把西部地区的大开发作为我们发展的大战略、大思路，加强统筹规划，提出大开发的实施步骤、政策、办法和组织形式等。江泽民同志代表中央提出加快西部地区发展步伐是实现小平同志战略构想的重大举措，也是根据我国经济发展的客观要求对我国跨世纪经济发展布局作出的一个重大战略调整。

（二）加快西部地区开发步伐，是保持国民经济持续快速健康发展，实现我国现代化建设第三步战略目标的必然要求

进入 20 世纪 90 年代以来，特别是“九五”以来，西部地区在国家一系列政策措施的扶持下，自力更生，团结奋斗，改革和建设取得很大成就。但由于经济基础薄弱、自然生态条件较差，发展水平仍然较低，人均国内生产总值无一达到全国平均水平。如果不尽快

改变西部地区发展相对滞后的状态，将会影响我国全面实现现代化的目标；另一方面，改革开放以来，东部沿海地区利用自身较好的经济基础、优越的地理位置和国家支持的政策，经济社会取得了较快的发展。但近年来，国际市场竞争日趋激烈，国内长期困扰我们的商品短缺状况发生了根本性变化，买方市场已经出现，东部地区的进一步发展越来越受到市场、技术、资源等多方面的约束，亟待开拓新的发展空间。而西部地区地域广阔，自然资源丰富，经济发展水平相对较低，可以成为我国能源、矿产等资源工业的重要接续基地和国民经济持续发展的重要支撑力量，也是一个投资需求和消费需求的巨大潜在市场。同时，西部开发还可以为全国富余的劳动力提供相当一部分一般就业岗位。加快西部地区的开发，不仅为实施中央确定的扩大内需、开拓市场的战略方针发挥重要作用，而且有利于促进各种资源的合理配置。

（三）加快西部地区开发，是改善全国生态环境，实施可持续发展的客观需要

西部地区是长江、黄河的发源地，生态环境十分脆弱。近年来，这一地区生态环境恶化呈加剧趋势，不仅严重影响西部地区经济发展和社会进步，而且对其他地区的经济社会发展也带来了重大的不利影响。如近年来频繁出现的黄河断流现象，给我国华北地区工农业生产和人民生活造成巨大损失。仅山东省 1972 年到 1997 年，因黄河断流造成的经济损失就达 350亿元。长江上游因砍伐天然林以及陡坡开荒等原因引起的生态破坏是去年出现全流域特大洪涝灾害的重要人为因素。近年来，长江、黄河上中游水土流失面积已达 95 万平方公里，占全国的四分之一。由于水土流失加剧，土地荒漠化向东推移的速度加快，西部地区冬春季出现的沙尘暴的频率不断提高，已经对北京等城市构成了威胁。因此，通过西部地区开发，加快生态环境建设，遏制生态环境恶化的趋势，不仅对于西部地区，而且对于全国改善生态环境，实施可持续发展战略都将发挥十分重要的作用。

（四）加快西部地区发展是实现西部地区政治社会稳定、民族团结和边疆安全的重大战略措施

世纪之交的国际政治经济关系错综复杂，和平和发展仍是当今时代的主题。但是霸权主义和强权政治依然存在，以种种借口侵犯别国主权、干涉别国内政的情况时有发生；因民族宗教等因素引发的武装冲突乃至局部战争不断出现。近年来，俄罗斯的车臣问题、南斯拉夫的波黑战争以及科索沃问题，这其中当然有着美国为实现其称霸世界的战略打着人权高于主权的幌子以各种手段肆意干涉别国内政，推行霸权主义的原因。但俄罗斯和南斯拉夫在处理国内民族问题上严重失误也为西方的军事干预提供了可乘之机。这类教训值得我们高度重视。应当清醒地看到，国内外敌对势力亡我之心不死，多年来一直企图利用西藏、台湾等问题干涉我国内政，搞颠覆和分裂活动。西部地区与周边 10 多个国家接壤，边境线长，少数民族居住比较集中。国际经验表明，维护民族地区的稳定和边疆的安宁，很重要的一条就是不断加快这些地区的经济发展和社会进步。只有边疆民族地区的经济发展了，各族人民的生活水平提高了，才有坚实的基础和充分的条件，挫败国内外敌对势力的阴谋，保持我国多民族国家的长期统一和边疆安全。

（五）加快西部地区发展有利于我国对中亚、印度洋地区的开放

西部地区在构筑我国全方位开放格局中具有极其特殊的地缘优势。随着国际政治经济形势发生巨大变化，特别是经济全球化趋势的加深，我国对外开放已由沿海地区向沿江、沿边和内陆地区纵深推进。西部地区位于东亚与中亚的结合部，既是中亚及欧洲国家通往

亚太地区的重要门户，又是东亚进入西亚、欧洲最便捷的通道，在沟通太平洋与大西洋两大经济圈中具有突出的地缘优势。

西部地区与周边国家有着很强的文化联系。我国内陆边境有 20 多个少数民族与邻国同属一民族，族缘关系悠久，一些民族跨国而居，他们在宗教信仰、语言文字、风俗习惯等方面有着很大的相似性，有利于开展双边的经济联系。

西部地区与周边国家有着许多资源上的互补性。西南地区的蚕丝、丝绸、名酒、中药材，同东南亚国家的橡胶、玉石、石油、木材、椰油、贵金属，彼此都有需求，可进行多种资源的余缺互补。西北地区与周边国家资源结构颇为相似，可发展资源开发的横向联合，扩大规模经济效益。西部地区的劳动力资源丰富，随着周边国家经济建设步伐的加快，劳务输出将会不断加强，并相应带动了本地区有关行业的发展。

西部地区与周边国家经济结构上也存在着许多互补性。大西南地区在电子、航天、机械制造等方面的技术明显高于东南亚国家，后者则偏向于发展轻纺工业和一些组装型技术产业。西北地区与俄罗斯等中亚诸国、蒙古、巴基斯坦等国毗邻，这些国家经济水平总体上相对低下，尤其是纺织、食品及其他日用消费品工业比较落后，农业不发达，劳动力和技术缺乏，但这些国家在木材、钢铁、水泥、化肥、重型机械等行业具有优势。相比之下，我国的轻纺工业发达，劳动力资源充裕，而紧缺产品正是这些国家的优势产品。

以铁路、公路和航空为主体的交通运输网络的初步建立，为向西开放提供了最基本的条件。新亚欧大陆桥的开通以及大西南出海通道的建设，极大地改善了西部地区的交通条件，使得西部地区的内外联系变得相对便捷。在西部地区不断拓展与周边国家经济贸易往来的同时，国内其他地区也必将借助西部地区通往中亚、东南亚等国家的有利区位，拓展东中部地区与这些国家的贸易往来，建立这些地区的贸易多元化体系，并促进西部地区的繁荣和发展。

总之，加快西部地区开发是以江泽民同志为核心的党中央在我国现代化建设的关键时期提出的振兴中华的宏伟战略，无论在经济、政治和社会，还是在文化、军事等方面都具有重大的战略意义。

三、西部大开发的基本原则和思路

（一）西部大开发的基本原则

西部大开发是一项巨大的系统工程和长期的历史任务。在开发过程中，一定要坚持如下基本原则：

1. 统筹兼顾经济和政治目标原则

中央提出实施西部大开发战略，是实现小平同志提出的关于实现地区经济协调发展的战略设想的重大步骤；是保持国民经济持续快速健康发展，实现我国现代化建设第三步战略目标的必然要求；是改善全国生态环境，实施可持续发展的客观需要；是实现西部地区政治社会稳定、民族团结和边疆安全的重大战略措施。总之，加快西部地区开发是以江泽民同志为核心的党中央在我国现代化建设的关键时期提出的一项重大战略决策，在经济、文化、政治、军事和社会等各方面都具有重大意义。在西部开发过程中，上述各方面的目标，总体上看是一致的，但有时也可能出现一些矛盾，需统筹兼顾，协调考虑。

2. 循序渐进、突出重点原则

西部地区地域辽阔，资源丰富，通过建国以来 50 年的发展形成了一定的工业实力，为进一步发展奠定了良好的基础。在充分肯定西部开发已取得历史性成就和具备较好发展前景的同时，也必须正视加快西部开发面临的制约因素。主要是：大部分地区生态环境恶劣，西北地区水资源和西南地区可利用土地资源严重短缺，交通、通信等基础设施薄弱，国有工业特别是国防工业比重高、企业机制转换慢、竞争能力差、亏损面大，改革开放相对滞后、文化科技教育水平普遍较低、劳动力整体素质偏低，省区市之间、省内各地区之间和城乡之间发展不平衡的现象十分突出。因此，在西部开发过程中，不应操之过急，必须循序渐进，分阶段、有重点地推进。要把水资源的合理开发和有效利用放在突出位置。统筹规划生态环境建设、普及科学教育、推广实用技术、发展特色旅游等等。要按照“增长极”理论和“点轴”理论，先开发区位条件最好的地区，并逐步沿一定的轴线（如公路、铁路、河流、边界等等）扩张，直至覆盖整个区域。

3. 可持续发展原则

西部地区是长江、黄河的发源地，生态环境十分脆弱。近年来，这一地区生态环境恶化呈加剧趋势，不仅严重影响西部地区经济发展和社会进步，而且对其他地区的经济社会发展也带来很大的不利影响。如近年来频繁出现的黄河断流现象，给我国华北地区工农业生产和人民生活造成巨大损失。长江上游因砍伐天然林以及陡坡开荒等原因引起的生态破坏是去年出现全流域特大洪涝灾害的重要人为因素。由于水土流失加剧，土地荒漠化向东推移的速度加快，西部地区冬春季出现的沙尘暴的频率也不断提高。因此西部开发必须坚持可持续发展原则，以避免地球的“第三极”可能会给人类的生态环境带来的不可逆转的不利影响。

4. 两种手段、两种资源、两个市场原则

随着市场经济体制改革的深化，市场机制在资源配置中的基础性作用不断扩大，政府由直接参与投资和生产领域的微观经济活动，将转向实施宏观调控，为投资和生产经营活动创造良好的外部环境。在此次西部大开发中，应该走以市场手段为主的路子。国家主要是制定政策以及必要的资金支持，以此来吸引国内外的企业和投资者去西部搞开发。此外，国家还要负责制定好西部开发的规划，以有效指导企业到西部的投向，并为来西部的企业提供全方位的优质服务。另外，我们还必须考虑到经济全球化的进程不断加快这一国际背景，西部地区必须以一种更加开放的思路来搞开发，要充分利用国际国内两种资源和两个市场。

5. 西部自身为主和国家扶持、东部帮助的原则

西部大开发能否取得成功，关键要靠西部自身的努力。但与此同时，国家有责任扶持西部地区的发展。如果没有国家强有力的扶持，西部大开发的进程会大大延缓。东部地区有义务帮助西部地区发展，因为如果没有西部地区对东部地区的支持，东部地区也不可能在这样短的时期内发展到目前的状况。当然，东部地区除给予西部地区一定的援助外，主要应通过市场机制加强经济技术联合与合作，实现地区间扬长避短、互利互惠、协调发展、共同富裕。

（二）西部大开发的基本思路

总的要求是：抓住历史机遇，在西部地区过去发展的基础上经过周密规划和精心组

织，迈开更大的开发步伐，形成全面推进的局面，通过几十年乃至整个下个世纪的艰苦努力，建设一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山河秀美的西部地区。

但是，西部地区要加快发展步伐就必须运用马克思主义的辩证唯物主义观点全面地研究西部地区发展所面临的有利因素和不利因素，根据国际形势的新变化和国内发展社会主义市场经济的要求，用新的思路指导西部大开发，用新的精神风貌激励西部大开发，用新的机制推进西部大开发，用新的政策措施保障西部大开发。

1.在发展模式上要坚决调整片面强调开发利用本地矿产资源的传统思维定式

这是一个首先就要予以特别关注的重大思路性问题。一个地区有了资源优势（特别是矿产资源）是一件好事，但是，是否需要开发、什么时候开发、开发出来如何利用和推向市场等等问题则不能一厢情愿。在发展社会主义市场经济和新的国际环境背景下，判断是否应该开发这些优势资源的主要标准只能是一个，这就是开发出来的资源性产品必须以高于产品生产成本的价格在市场上卖出去。但是在这个问题上，长期以来西部地区的许多省（区、市）总是强调其资源优势，殊不知要将其变成产业优势、继而变成经济优势，既是一个极其复杂的过程，更是需要具备许多相关条件的。否则，投入大量的建设资金而生产出来的产品卖不出去，或者即使卖出去了，企业也是亏损。同时，还会造成大批应该下岗分流的工人未下岗分流、环境恶化等等问题。这样做实在得不偿失。因此，当前以及今后相当长一段时期内，对于西部地区那些传统工业资源丰富的省（区、市）来说，要尽快转变发展观念和传统的思维定式，坚决改变多年来在能矿资源开发上不考虑国内外市场需求的变化，不考虑经济效益的资源开发一加工型的发展误区。

西部地区要努力走具有自身特点的工业化道路，这既是尽快振兴西部的希望和重要前提条件，也是保证西部地区最终实现现代化目标不可逾越的一个历史阶段。但是，由于西部地区普遍存在着生产和运输成本高、产品质量差和档次少、市场开拓和技术开发能力弱等劣势，而且又处在我国加快发展社会主义市场经济和一般性工业产品或资源产品生产能力出现全国性过剩以至于全球性过剩的大背景下，推进西部地区的工业化进程必须审慎行事，循序渐进，千万不可机械地套用地区工业化发展规律，操之过急，否则会影响工业化进程。

当然，西部地区在一些资源的开发利用上也存在着许多开发优势和发展潜力，应该抓住国家赋予西部的政策机遇，坚决按照有所为、有所不为和有市场、有效益的原则，在生产领域、流通领域和在所有制实现形式方面都要加快实施“有退有进、大出大进”式的全方位战略性调整步伐，将退出来并且合理变现的国有资产用来努力培育新的经济增长点。根据西部地区的比较优势，近中期要特别强调将培植当地经济实力和财源的重点放在加快发展大农业，特色旅游业、名优特产品（如名烟、名酒）、生物产品、少数民族特色工业品以及具有市场竞争优势的军转民用工业产品等领域。另外，换一个角度看待西部地区的一些资源优势，对于当前市场急需的优势矿产资源，要积极推进规模、集约、高速开发利用，而对一些保障国家经济安全的重要战略储备，可以先抓紧开展资源的勘探工作，摸清工业储量，一旦需要（如开采利用技术的突破、市场需求扩大、运输成本的降低、国家战备需求扩大等情况）就可以很快地大规模地进行开发利用。

2. 在开发性质上要全面认识西部大开发在相当时期内总体上所具有的保护性特征

由于西部地区大部分为干旱地区、高寒区和沙漠化地区，自然条件差、生态环境脆

弱。这种生态系统一旦遭到破坏，即使付出极大的代价在很长时期也都难以恢复。同时，西部地区位于中国黄河、长江两大江河的中、上游地区，其水土保护工作对于保障这两大江河下游经济发达地区的经济和社会发展以及人民生命安全具有特别重要的意义。这一特殊的“区情”决定了加快西部发展在相当时期内应走保护性开发道路，千万不可为了追求短期的经济增长而继续走盲目开发资源和随意破坏环境的传统发展道路。在西部发展的思路设计上必须从谋取整个中华民族的利益为最基本的出发点，充分认识到西部地区实现山川秀美就是最大、最好、同时也应该是最有效益的发展。大面积地保护好西部地区独特的生态环境，不仅是对当地也是对全国其他地区最大的贡献。当然，全国其他经济发达地区应该为西部地区实施保护性开发战略而提供相应的补偿。

坚持保护性开发的思路要从全局出发，把水资源的合理开发和有效利用放在突出位置，以实现可持续发展为主线统筹规划沙漠化防治、退耕还林（草）、江河流域综合整治及其水土保持、自然保护区建设等重大的生态环境建设工程。

3. 在近中期发展的指导思想上要坚持以夯实基础为根本任务，抓紧建设一批重大基础设施和重大生态环境建设项目，为将来大规模开发西部地区提供基本的发展条件和生态基础

“十五”期间是西部大开发的启动阶段，首先要尽快确定一批国家支持优先发展的基础性建设项目，加大投资力度，加快建设。既为将来大规模开发西部创造更好的基础条件，又为西部地区吸引国内外社会资金、技术和管理经验创造更好的投资环境。为此，国家有关部门和各省区市要密切配合，精心规划西部地区的优先开发领域及其重点项目，多方筹措建设资金，统筹安排建设时序，集中力量，增加投入，着力尽快在西部地区干成干好几件大事，以鼓舞西部地区人民的士气和国内外投资者进入西部发财致富的决心。

在优先投资领域及其投资项目的选择上，要从夯实基础、推进可持续发展、实现西部地区山川秀美的战略高度，优先投向水资源和优势矿产资源的合理开发和有效利用、区域性生态环境建设、发展初等教育和职业培训、实用技术开发和推广、促进特色旅游业发展，以及“三线”国有工业战略性改组和骨干交通通讯设施建设等重点领域。

有必要特别指出的是，要将以人为本、全方位开发利用西部地区人力资源始终作为促进不发达地区后来居上的根本途径。加快西部地区发展步伐和实现赶超战略，就必须认识到其经济发展水平上的地区差异和有形生产要素在区域分布上的差异将始终是客观现实，要缩小这类地区差距就必须尽可能地利用知识经济对地域环境要求不严格的特点，通过大力发展教育、文化和科技创新及其科普事业，加快培养一大批热爱西部、懂科学技术、善经营管理、会开拓市场的一代新人，这对于保障西部大开发战略顺利实施来说是当前最重要又最为迫切的事情。

4. 在开发机制上要尽快建立和完善一整套包括规划、投入和政策保障相结合的新机制

从可能性上讲，西部大开发的时机基本成熟，发展条件基本具备，但是总结历史经验和教训（特别是三线建设的教训），必须运用一种新的开发机制才能将西部大开发的可能性加快转变为可行性。由于西部大开发的过程也是一个经济不发达地区不断建立和完善市场经济体制的过程，因此可以说，尽快着力培育和建立一个新的区域经济开发机制，是西部地区拓宽资金筹措渠道、扩大筹资信用、提高资金使用效率和投资回报率的关键环节。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

同时，也是提高西部开发的综合效益和整体效率，最终保障西部大开发战略顺利实现即定目标的关键。

根据西部地区不同省（区、市）的具体情况，培育新的区域开发机制要紧密结合各地区的实际，不应该也不能是一个模式。但是，从总的原则来看，应该坚持这么几点：一是这个新的机制要体现各地区发展规划目标、政策措施和资金投入三个方面的相互衔接配套和有机结合；二是针对关键性的重大投资活动，尽量采取实施标志性工程的办法在全国以至全世界广泛号召、动员和筹措建设资金；三是运用企业化、集团化、市场化的管理形式去组织项目建设和运营，并由业主负责保值和增值以确保各方面投资者的权益。

首先，要努力克服以往“规划或计划”与实际操作两张皮的做法，大幅度提高国家制定的“西部大开发战略计划”的科学性和在实施“计划”过程中的权威性。“规划”中所确定“规划目标”要切实与相应的政策措施和资金投入密切配套。“规划”一经批准就要严格按要求加强统筹指导、精心组织实施、及时督促检查、科学进行调整。力求在逐步实施西部大开发战略的过程中，通过制度创新、机制创新、技术创新和管理创新，开创出一种既符合国家总体要求又联系西部地区实际情况的中国式加快落后地区开发步伐的新机制。

国家财政应该逐步加大对西部的投资力度。但是，要根据不同投资对象采取不同的支持方式。一类是用于基本满足西部地区特别是少数民族地区对包括基础教育、初级卫生保健、居民淡水供应、乡村通路通电等公共产品和服务的支出，主要采取逐步增加中央财政的转移支付额度的办法；二类是对有利于提高西部地区长期发展后劲的社会性项目，如水利建设、生态环境建设、智力引进、职业培训、社会保障、三线工业调整、边境通关设施等等，采取建立专项基金、财政补助、税收返还等形式逐步加大财政性支持力度；三类是对于交通、能源、环保设施、重要商品仓储设施等重大基础设施项目，国家的财政性支持应该主要采取财政贴息、投资补贴、组建政策性西部开发金融机构、设立产业投资基金、发行中长期建设债券、发行彩票等形式来具体体现。另外，还要采取一些综合性的支持形式，比如有重点地在西部有特色条件的地区设立一些特殊开发区域，如生态旅游特区、生物资源开发利用示范区、农业技术综合开发利用示范区、边境合作区等等，予以更加灵活的财税政策和各种优惠措施，加快改善这一类特殊区域的投资软环境。

要特别强调所有投资都必须严格加强投资管理。决不能继续沿袭过去十分严重的重投资、轻效益，重项目建设、轻经营管理，重一元投资（依靠中央政府投资）、轻多元投资（以企业为主体，吸引各类投资主体共同参与开发），重政府直接投资经营、轻政府间接引导投资经营等传统计划经济体制下的做法。要按照市场规律去筹措、使用和经营管理用于西部大开发的各类资金，重大开发项目原则上尽量采取“标志性工程”形式并采取集团化（或公司加农户）建设一运营机制，以利于从国内外各个渠道动员、筹措建设资金和提高各类投资回报率。

最后，必须具备当年在东部沿海地区兴办经济特区的气魄和决心，抓紧在组织形式、思想动员、统筹规划、机制创新、要素投入、对外开放等方面研究和实施一些新的政策措施，这是具体贯彻落实党中央对西部地区人民做出郑重政治承诺的重要保障。根据党中央、国务院提出的西部大开发战略的精神，研究制定相配套的政策措施的基本出发点可以这样定位，即：一是这些政策措施要在战略上体现具有重大突破，又在战术上体现具有较大的操作力度；二是这些政策措施既要基本符合市场经济规律和生态规律、又要充分体现

党和国家的政治承诺和国家意愿；三是这些政策措施既有利于明确界定和规范中央政府、东部经济发达地区和西部地区各自承担的相应责任和义务，又有利于明确界定和规范政府、企业和社会各界以及广大公众的责任和义务；四是这些政策措施既符合西部大开发战略的统一要求，又能够充分体现西部地区各省（区、市）的内部差异性和特点。

5. 在区域布局上要切实根据不同地区区情进行分类指导，集中力量、突出重点，在充分考虑到一些地区的特殊情况基础上，鼓励条件较好的省（区、市）优先加快发展

西部地区各省（区、市）以及省内各地区的生产要素禀赋、经济社会文化基础和区位条件以及在保障国家安全问题上的重要程度客观上存在着一定差别。地区差别的存在孕育着地区发展的动力和增长潜力，地区差别的存在也要求在进行生产力布局时必须分出轻重缓急，不能搞齐头并进和一刀切。

加强对西部大开发的区别对待和分类指导至少要特别考虑以下三种情况。一是区别西南地区和西北地区情况进行分类规划。由于西南地区和西北地区发展所面临的人文历史、自然环境、经济基础、区位条件、制约因素等方面客观上存在着较大的差异，国家在统筹规划和进行生产力布局时应该体现这种差异；二是突出西部中心城市率先突破和优先发展。如重庆、成都和西安等城市已经具有比较强的经济实力和科技竞争力，应该走率先富起来的发展道路，并逐步加大对周围地区的经济辐射和带动作用。昆明、兰州、乌鲁木齐等城市经济和社会基础较好，发展潜力很大，也应该加快有特色的经济发展步伐。同时，要特别注意充分发挥依托主要交通干线（如沿新亚欧大陆桥、南昆、成昆铁路等）在沟通城市间经济文化联系方面的重要作用；三是高度重视西部的少数民族地区和边境地区等地区的特殊发展道路。特别是西藏、新疆等地区，应该更多地考虑如何加大中央在资金、技术、人才（包括领导干部配备）等方面的直接支持方式和支持力度。

6. 在处理区域关系的问题上要注重全面培育东、中、西部之间“合则共兴、分则两败”的互助意识和合作机制

在加快西部地区开发步伐的背景下，必须正确处理和协调好与东部以及中部地区的经济关系。不能认为西部开发只是中央政府和西部地区的事情。否则，西部大开发战略是不可能顺利实现的。

较为具体一点的思路可能包括以下 4 个方面：

（1）东部沿海经济较发达地区应该按照小平同志提出的两个大局的战略设想，从振兴整个中华民族的战略高度出发，拿出更多力量，投入更多精力，主要通过多交利税、技术转让以及对口支援等形式来带动、帮助和支持西部地区发展。

（2）要通过统筹规划各地区的发展重点和发展方向，主要按照市场规律和价值法则来促进、开展地区间横向经济联合和技术协作。

东部地区已初步形成较为完善的、发育良好的市场体系。要逐步按照国际通行的规则，在充分发挥市场机制的作用方面迈出更大步伐，继续为全国提供先进经验。其主要任务是，通过机制创新、强化管理、优化结构和技术升级，重在提高对外开放的水平和质量，再创新优势，更上一层楼。特别是要根据新的国际形势和我国在其中的战略地位（如成为世界贸易组织成员），继续发挥窗口和试验区的示范作用，在运用新的规则和采取新形式参与国际市场竞争和合作方面创造新的经验，摸索新的途径。在扩大对内地经济联系

方面，逐步建成具有较强示范、辐射和带动作用的开放型经济区域。

中部地区要充分利用好现有经济基础、发展条件和承东启西的便利区位优势，结合本地区情，在实施向东部和向西部“两个面向战略”的过程中加快提高市场化的水平，大力推进工业化，加快发展成为国家粮食商品化生产基地，积极推进与当地实际情况比较吻合的城市化进程。力争在沿海地区率先实现现代化和西部大开发这两大战略实施过程中争取双份“红利”。

西部地区也要适应发展社会主义市场经济的要求，更新观念，解放思想，大胆开拓，在国家和东部沿海地区的帮助下，努力挖掘当地市场发展的潜力，逐步形成主要依靠自身力量振兴西部地区经济的良性发展机制和市场化取向的发展道路。特别是西部地区要重视通过接受东部地区在资金、技术和产业上的地区转移，主动加强与东部沿海地区的横向经济联合与协作，提高西部地区的综合经济实力和竞争的能力。

总之，由于我国各省（区、市）发展条件差异较大，要素禀赋和经济结构既有相似性又有互补性，在我国市场化和国际化进程不断加快的 21 世纪，各省（区、市）在充分利用和发挥其比较优势的基础上，大力改善和加强相互之间的合理分工与协作关系、实现优势互补和共同发展将成为一种必然趋势。

（3）要依靠建立和完善以互利互惠为基础的区际利益补偿机制，保障地区之间在发展社会主义市场经济条件下开展横向经济联合和技术协作的生命力和长期活力。国家有关部门要根据经济规律和生态规律抓紧组织制定和实施科学、合理的区际利益补偿机制和协调制度，以帮助处理好相邻地区之间、流域上中下游之间和湖泊周围地区之间在资源开发、污染治理和生态环境保护过程中的区际经济利益关系。特别是黄河和长江两大流域的上中下游省（区、市）之间，要通过组建统一高效规范的管理机构，统筹规划和监督实施相应的协调制度，使上中游地区也能够从加强生态保护、实施可持续发展战略过程中得到经济利益上的补偿。

（4）要加快地区经济的立法进程，使地区经济合理布局和协调发展逐步纳入法制化轨道。要抓紧制定有关法律、法规，依法保障中央和地方之间、地方政府之间、政府与企业之间能够依法处理相互之间的利益关系、协作关系和互助关系。依法保障我国国土资源合理开发、利用、治理和保护。依法保障西部地区和少数民族地区享受国家应有的支持政策。同时，依法保障国家关于地区经济协调发展的总体布局、合理分工、配套政策、目标、责任等等可以得到有效的贯彻实施。

四、国土资源开发利用的机遇

西部地域辽阔，土地面积占全国的 71%，资源相对丰富，开发潜力较大。一是能源资源丰富。西部 12 省（区、市）水能资源理论蕴藏量占全国的 86%，其中可开发水能资源量占全国的 77%，西南地区是我国水能资源的赋集区，西北黄河流域水能资源也有一定开发潜力；西部煤炭、石油和天然气探明储量分别占全国的 61%、18%和 68%，并且勘查前景广阔，可望成为我国能源接替区。二是矿产资源比较丰富。我国矿产从探明种类、保有储量及远景储量分析，都呈现西丰东贫的格局。西部地区矿产资源保有储量潜在价值占全国的一半以上，其中 45 种主要矿产保有储量潜在价值占 60%左右。国民经济支柱性矿产，如天然气、富铜矿、富磷矿、钾盐等储量占全国的比重均在 55% 以上。我国

主要矿产中一些尚未开发利用的大型、超大型矿区和具有较好资源潜力的资源远景区，多数分布在西部地区。三是土地后备资源开发潜力较大。全国可垦荒地资源的 54% 分布在西部地区，尤其是西北地区，由于地处边远，人口密度小，可供成片开发的土地分布比较集中，其中新疆和甘肃是我国可垦荒地最多的两个省份，西北 5 省区可垦荒地占全国的 28%。此外，宜林荒山荒坡和可利用的天然草地资源开发潜力也较大。

但是，西部地区国土资源开发利用面临内部环境的制约，主要表现在如下几个方面。

1. 生态环境脆弱

我国主要的沙漠、戈壁和“三化”草地（草地退化、沙化和碱化）都在西部，近年来由于气候因素和植被破坏，西部地区沙化面积不断扩大，扬沙和沙尘暴天气发生频率明显增加；西部 12 省（区、市）也是我国水土流失最严重的地区，少数区域甚至还是世界上水土流失最严重的地区，全国 80% 以上的水土流失面积分布在西部地区。脆弱的生态环境使草原退化加重，耕地质量下降，水土流失和土地沙漠化面积增加；生态环境恶化加剧自然灾害的发生，已给西部地区经济发展和人民生活水平提高带来了严重的影响。

2. 土地资源总体质量不高，与水资源空间分布不匹配

西北地区土地资源相对丰富，但水资源严重短缺，如宁夏、甘肃、陕西是我国水资源严重短缺的地区，人均水资源量仅为全国平均水平的 48%；西南地区水资源丰富，但可利用的土地资源又非常有限，如贵州、四川和重庆 3 省（市）人均可利用的耕地资源仅为全国平均水平的 87%，并且需要退耕还林还草的陡坡耕地还占一定比例。

3. 经济发展水平相对较低

1998 年西部地区人口占全国的 28.5%，国内生产总值只占全国的 18.5%，人均国内生产总值仅为全国平均水平的 65%。三种产业构成为 25.5:41:33.5，其中第一产业所占比重高于全国平均水平 7.1 个百分点，第二产业所占比例低于全国 7.7 个百分点。我国尚未解决温饱问题的 3000 多万贫困人口绝大多数分布在西部自然环境恶劣的地区。

4. 交通、通信等基础设施差

以公路交通为例，1998 年底，西部地区公路总里程近 50 万公里，占全国的 38.3%，其中二级以上标准高等级公路仅占公路总里程的 5.9%，四级公路和等外公路比例达 70% 以上。西南和西北 12 省（区、市）不通公路的乡镇、行政村分别占全国的 75% 和 45% 以上。各种运输设施均存在不成网络、规模效益差、运输装备和技术水平落后等问题。

国家实施西部大开发战略，加快中西部地区经济发展，是中央对我国跨世纪经济发展作出的一个重大战略部署，也是党中央贯彻邓小平关于我国现代化建设“两个大局”战略思想，面向新世纪所作出的重大决策。这为西部地区国土资源的合理开发利用和有效保护提供了千载难逢的大好机遇。

朱镕基总理在 2000 年的政府工作报告中就西部大开发作了重要的阐述，明确提出了在当前和今后一段时期内，西部大开发重点要抓好以下五个方面的工作：一是加快基础设施建设。以公路建设为重点，加强铁路、机场、天然气管道干线建设。加强电网、通信、广播电视以及大中城市基础设施建设。二是切实搞好生态环境保护和建设。大力开展植树种草，治理水土流失，防治土地荒漠化。三是要根据当地地理、气候、资源等条件，着力发展有自己特色的优势产业，有条件的地方要发展高新技术产业。四是要大力发展科技和教育，积极培养各级各类人才，全面提高劳动者素质。五是进一步扩大对外开放。改善投

资环境，积极引进境外资金、技术和管理经验。上述领域正是制约西部国土资源开发利用的重要因素。实施西部大开发战略，必将对与资源开发有关产业的发展带来新的机遇。

（一）全国经济发展对资源的需求量继续保持增长的态势，有利于西部资源开发

由于人口众多、人均资源占有量相对不足，我国国土资源紧缺的状况在一定时期内继续存在，经济社会发展对资源的需求量尽管增长速度有所减缓，但仍能继续保持一定的增长速度，尤其是对一些长期依赖进口的资源性产品的需求量仍然保持较快的增长。西部地区可以充分利用石油、天然气等优质能源，钾、磷、有色金属、贵金属、稀土等优势矿产资源，草地、荒山、可垦耕地等土地资源，以及光热匹配组合良好的气候条件所带来的生物资源丰富的优势，利用国家实施西部大开发战略的契机，有重点、分阶段地加快资源开发和综合利用，特别是要利用新技术、高起点开发一些长期依赖进口的短缺性产品，尽快把资源变为产业优势进而转化为经济优势。

（二）基础设施建设将促进西部矿业和农业的发展

交通、通信等基础设施建设滞后一直是制约西部优势矿产资源开发的重要因素之一。因交通不便，不仅大大增加了矿产品和农产品的运输成本，使产品失去市场竞争力，甚至因交通不便影响资源性产品的流通。

加快基础设施建设步伐作为西部大开发的基础，对改变长期制约西部经济发展的瓶颈起着重要的促进作用，也将大大改善西部地区投资的硬件环境。西部基础设施建设主要包括 3 个方面内容：①以公路建设为重点，全面加快铁路、机场、天然气管道干线的建设，形成全国综合运输体系。2000 年西部地区新开工的十大工程中有七大工程是与交通基础设施建设有关，如西安至南京铁路西安至合肥段、重庆至怀化铁路、西部机场建设、 1.7 万公里的西部公路建设工程等，这些铁路、公路的建设将大大增加西部与东部、西南与西北运输通道联系，也必将促进西部地区与周边国家的联系和交流。天然气管道运输作为交通运输体系的重要组成部分之一，2000 年已开工建设柴达木盆地涩北一西宁一兰州天然气输气管道，它作为“西气东输”工程的一部分，必将促进西部地区天然气资源的开发利用。总之，西部地区交通运输基础设施的建设，必将对西部矿产资源的开发、矿产品流通、矿产品贸易，以及农畜产品流通产生积极的影响。②电网、通信和广播电视工程建设，大中城市道路、供排水、供热，特别是长江、黄河中上游城市的污水处理和垃圾处理等设施建设和改造。这些工程的建设同样对矿业和农业发展有较大的影响。③加强水利工程建设，尤其是把水资源的合理开发利用和节水工作放在突出和优先的位置。 2000 年新开工建设的水利工程有四川柴坪铺和宁夏沙坡头水利枢纽工程。水利工程的建设既可以充分发挥西南地区水能资源丰富的优势，变能源优势为经济优势；对西北地区而言，则可以充分利用土地资源，光热资源和物种特点，发展特色农业，促进农村经济结构调整和农业的大发展。

（三）生态环境保护和建设将大大改善国土环境

加强生态环境保护和建设作为西部开发的根本性措施，对改善西部国土环境意义深远。西部地区因受自然条件和经济、社会等原因，生态环境比较脆弱，并呈不断恶化的趋势。全国水土流失面积 367 万平方公里，其中西部地区占 80% 以上；全国每年新增沙漠化面积 2460 平方公里，绝大多数分布在西部地区。今年北方地区沙尘暴肆虐，不到一个月时间，发生了七次较严重的沙尘暴，这在历史上是绝无仅有的。沙尘暴发生的时间提前，

出现的频率明显增加，如 60 年代出现 8 次，70 年代 13 次，80 年代 14 次，进入 90 年代以来，沙尘暴几乎年年发生，并且发生的次数明显增加，沙尘暴的频发是西北地区生态环境加速恶化的严重后果。

加强生态环境保护和建设作为实施西部大开发的重要内容，近期重点加大长江、黄河上中游地区天然气保护工程实施力度，有计划、分步骤地实施退耕还林还草，大力开展植树种草、治理水土流失和防治土地荒漠化工作。 1998 年国务院批准的《全国生态环境建设规划》确定了 2010 年前全国生态环境保护和建设的重点地区（黄河上中游地区、长江上中游地区、风沙区和草原区）绝大部分位于西部地区。通过实施《全国生态环境建设规划》,预计到 2005 年，西部地区生态环境恶化的趋势将初步得到遏制，水资源的合理开发和有效利用特别是农业节水措施在西北地区得到基本普及；到 2015 年基本消除因人为因素产生的水土流失，25 度以上的坡耕地绝大部分实现还林还草，黄河、长江上游生态环境建设及荒漠化治理取得明显成效。生态环境的改善无疑会对西部地区土地、水、矿产资源的合理开发利用产生重要影响。首先，将使西部地区的土地资源能够根据土地的适宜性，因地制宜调整农业生产结构，发展特色农业和高效农业；其次，生态环境的改善促进大气环流，西北水资源严重短缺状况可能有所缓解，从而可以促进优势矿产资源的开发利用；第三，随着生态环境的改善，能够更多地吸引国内外投资者到西部开发土地资源，勘查、开发矿产资源。

（四）科技进步将促进西部国土资源的有效利用

西部地区文化教育事业落后，人口整体文化素质偏低，有些地区长期处于一种相对封闭的状态。发展科技、教育和人才培养是西部开发的重要条件， 2000 年国家已将西部地区高校基础设施建设提到重要日程，并继续普及九年义务教育，人口整体文化素质将会得到较快的提高。随着人口素质的普遍提高，人们会更加爱护大自然，珍惜环境，对国土资源掠夺式开发利用的方式将会得到控制，生态环境加剧恶化的趋势将得到遏制。更为重要的是，提高劳动者素质有利于提高产品质量和竞争力，从而促进产品更新换代，依靠科技进步将较大幅度地提高资源利用率。

五、国土资源开发利用面临的挑战

实施西部大开发战略，经济全球化进程加快，我国加入世界贸易组织，以及全球性经济结构调整，给西部地区国土资源开发利用提供了一定的空间，但给西部与国土资源开发利用有关产业的发展也提出了严峻的挑战。

（一）与国土资源开发利用有关的产业如何由粗放经营向集约经营转变，如何从资源导向型战略向市场导向型战略转变

长期以来，西部一些地区习惯于“靠山吃山、靠水吃水”的粗放型发展模式，因资源开发引起的生态环境破坏和环境污染问题日趋突出，土地开发利用粗放经营。在干旱和半干旱地区采用靠天吃饭的耕作方式，随着人口的迅速增加，大量开发陡坡耕地，形成了越垦越穷、越穷越垦的恶性循环，生态环境加速恶化；农用地的掠夺性利用，致使已有的农用地质量退化。工业发展高度依赖当地矿产资源，矿业发展方式落后，条块分割、地方保护及区域间相互封锁等矿业开发运行机制，给资源开发带来一定的局限性。这种资源导向型发展模式，在工业化初期和短缺经济时代有一定的适应性，它可以矿产资源开发为“龙

需要全本请访问 www.ertongbook.com