

西部大开发战略决策探析

An Analysis on the Strategic Decision of the Development of Western China

张落成

(中国科学院南京地理与湖泊研究所 南京 210008)

一、西部开发问题的提出

邓小平同志 20 世纪 80 年代提出了中国未来发展的“两个大局”：一个大局是东部沿海地区加快对外开放，使之较快地先发展起来；另一大局是发展到一定时期，如本世纪末全国达到小康水平时，拿出更多力量帮助中西部地区发展。从我国目前经济发展的总体情况来看，第一个大局已经基本实现，1978~1998 年，东部沿海地区社会经济水平得到了很大提高；全国国内生产总值由 3 624.1 亿元增加到 79 552.8 亿元，按可比价格，年均增长 9.7%，其中东部沿海地区所占比重由 50% 左右上升到 60.7%。

1999 年 6 月在中央扶贫开发工作会议上，江泽民总书记认为加快西部开发条件已经具备，时机已经成熟。1999 年 10 月朱基总理提出西部开发要抓好五项工作：加快基础设施建设；发挥优势，扬长避短，发展民族地区经济；加强西部地区环境保护，走可持续发展之路；进一步加大扶贫攻坚力度；实施科教兴民战略。2000 年 1 月国务院西部开发领导小组会议强调，要抓住时机，加快西部发展。

振兴西部经济，不仅是西部自身的局部发展问题，而且关系到整个国家经济发展和社会进步的全局。加快西部发展，可以加速全国的经济增长，实现全国产业结构的合理化和高级化，促进资源的优化配置，巩固民族团结，达到共同富裕。

实施西部大开发战略是一项长期而又艰巨的伟业，也是一个规模宏大的社会经济系统工程。既要有紧迫感，又要从长计议，要吸取过去西部开发的经验教训，按客观规律办事。21 世纪所实施的西部开发战略设想，要以市场机制和国家宏观调控相结合，突出重点，因地制宜，有所为、有所不为，有计划、有步骤地推进，采取新的思路。

二、目前关于西部开发战略的倾向性观点

目前，针对西部开发，专家和学者发表众多论

文，形成各种倾向性的观点，归纳起来主要有以下几种。

1. 可持续发展战略

历史上美国西部开发曾经历了惨痛的教训，美国对西部土地毁灭性开发造成土地破坏、农作物减产、土地质量下降，诱发自然惩罚，1934 年著名的“黑风暴”灾难涉及美国 20 多个州就是由于在土地开发过程中不重视环境保护所致。西部处于我国长江和黄河的源头，环境保护尤为重要，如果受到破坏，不仅影响到西部地区，而且会殃及整个中国，因此环境保护不仅仅是西部自身的要求。由于西部本身水土流失与荒漠化严重、滑坡与泥石流等地质灾害频繁，故应该在资源开发过程中把生态环境建设放在首要地位，重视防灾和减灾。

关于西部可持续发展战略思想，不仅专家学者已经形成共识，国家也开始有大的动作，但如何实施尚在酝酿之中。中国财政部计划今后五年内向西部投资 1 100 多亿元用于改善西部生态环境，2000 年用于保护和改善环境的投资为 120 亿元，比以往高出 50 亿元。林业部今后 10 年将投资 2 000 多亿元人民币，用于林业和生态环境建设，重中之重是黄河的天然林保护。目前我国已经基本完成西部退耕还林还草规划，将用 10 年时间遏止西部生态环境恶化的趋势，力争 2050 年再造一个山川秀美的西部，建立可持续发展良性循环。并且打算与全球基金会、世界银行、亚洲开发银行、联合国开发署等国际机构在生态环境保护领域进行合作。朱基总理 1999 年 8~10 月对西部 6 省区实地考察后，就黄土高原的水土流失问题、黄河中上游的水土保持问题、西部天然林保护和生态环境建设等一系列问题均作了重要部署。

2. 资源优势转换战略

西部地区自然资源特别丰富。其水能蕴藏总量占全国的 82.5%，已开发水能资源占全国的 77%，但开发利用尚不足 1%。其矿产资源的储量十分可观。依据已探明储量，西部地区的煤炭占全国的 36%、石油占 12%、天然气占 53%。全国已探明的 140 多种矿产资源中，西部地区就有 120 多种，一些

稀有金属的储量名列全国乃至世界的前茅。该地区的旅游资源得天独厚,秦兵马俑、莫高窟、九寨沟等均位于西部地区。

优势转换战略的着眼点是通过开发利用西部丰富的资源来加快西部发展。在长期计划体制下,我国形成了西部地区提供原料、东部加工的资源开发导向模式。加工业产品增值量大、利税高、扩大再生产能力强,而单纯的原材料开发这种资源开发导向战略则形成“富饶的贫困”。今后如何合理开发利用资源,将资源优势转变为经济优势和产业优势是西部发展的重点和难点。新疆具有一白一黑(棉花与石油)优势,但多数纺织厂普遍不景气,而新疆特变电工股份有限公司、新疆轮胎厂与“黑白”并无联系,效益反而较好,他们靠的是市场竞争。由于资源是不可再生的,开发利用受到较大约束,因此资源优势转换战略也受到来自各个方面的挑战。要树立新的资源观,如“海尔”、“小天鹅”在中西部地区兼并了一些企业,并没有耗费多少资金,却给中西部带来了新的管理模式,扩大了品牌效应,注入了新的经营理念。

3. 跳跃式赶超战略

西部与沿海地区之间的差距不仅表现为经济发展水平差距,而且还表现为知识和信息上的差距。知识和信息不仅正成为最重要的生产要素,而且也是最重要的改革因素。如果按照常规发展战略,只能使西部与沿海差距进一步扩大,因此,缩小与沿海发达地区的发展差距最重要的是先要缩小知识差距、技术差距和信息差距,从而才有可能加速缩小与沿海发达地区的经济差距。这就是跳跃式发展战略,即充分利用知识、技术和信息等要素来弥补物质资本要素或人力资本要素不足的缺陷。实施跳跃式发展战略,并非超越发展阶段,而是高起点采用新技术,缩短发展进程;跳跃式发展战略要与西部地区具体实际相结合,要符合西部地区特色,而不是照抄、照搬、硬套。

西部如果实行了跳跃式的发展,就有可能在经济发展时减少或避免工业发展所带来的负面效应,与东部经济同步发展,甚至在某些领域可能会超过东部。一个典型的例子是广西,近几年发展速度明显快于全国,后来居上。

4. 结构调整战略

部分学者认为,经济结构畸形是制约中西部经济发展的基本原因。主要表现在:农业的基础地位还相当薄弱,农业劳动生产率低下;基础工业与加工工业的增长很不协调;产业技术水平低,国际竞争力弱;产业结构转换压力大。因此,应该调整区域产业结构,促进产业结构的优化配置,西部产业结构的许多问题可以从西部开发中找到出路。目前,西部地区国有经济比重较高,并非是由于其国有经

济发展水平较高,而是由于非国有经济没有发展起来。因此,今后要按照中央的精神,积极搞好“抓大放小”,调整国有经济的比重。经过一段时期的战略调整和改造,逐步形成一个以混合经济为主体,以公有制经济为主导,各种经济成分共同发展的新格局。在积极抓好国有经济战略布局调整的同时,西部地区还应放手发展非国有经济,尤其是乡镇集体、个体私营和外商投资经济,加快发展民族特色经济。

5. 科技和人才发展战略

其依据是“科学技术是第一生产力”,科教兴国是我国社会主义建设、实现四个现代化的基本方针。据统计,陕西省高等院校现已有46所,各类科研机构2000多家,各类专业技术人员82万人,科技开发综合实力居全国第三。中国工业史上第一枚火箭、第一个显像管就是在陕西制造的。第四次人口普查资料表明,西北地区全民所有制单位科技人员占人口比重11.9%,高于全国平均水平2.4%。可见西部某些地区的人力资源已经得到较大改善。西部几个大城市如兰州、西安、成都、重庆等拥有的科技人才密度仅次于北京、上海,但这几个城市工业竞争力却远远排在后面。21世纪的竞争是科技的竞争和人才的竞争,如何积累人力资本、开发人力资源、制止人才外流是促进西部经济发展的重要举措。只要树立人才也是资源,而且是第一资源的观念,就可以千方百计寻找资金,首先解决吸引人才的问题。当年深圳是一个小渔村,就是靠从全国各地吸引大批的人才发展成为现代大都市的。当然,如果仅仅靠向优秀技术人才提供报酬,亦不足以吸引大批的人才。西部开发必须建立一套机制,使得那些具有创业欲望的技术人才能够将西部作为他们的创业基地。譬如,可以提供免租或廉租土地,降低科技人才的创业成本。将闲置的人才资源充分利用的做法才是西部大开发的最佳选择。

中国科学院《2000年发展报告》认为东西部差距主要在于知识、信息、教育、技术上的差距,西部开发不应该见物不见人。国家人事部表示,要围绕西部开发,制定人才开发规划,具体措施包括:认真作好少数民族科技骨干培训工作;组织海外留学人员围绕西部开发进行考察,提出建议,洽谈项目;制定人才智力引进政策,引导东部地区科技人员以多种形式参与西部建设。

6. 基础设施建设先行战略

国家发展计划委员会提出,实施西部大开发,要着力搞好基础设施建设。国民经济和社会发展计划实施以来,国家加大了对中西部地区的支持力度,优先安排了一些基础设施项目。特别是近两年在长期国债项目资金和借用国外优惠贷款的安排上,都向西部地区作了倾斜。三峡工程、李家峡电

站、南疆铁路、宝成铁路复线、连云港至霍尔果斯干线西段、兰州机场、昆明机场、西部光缆干线、城乡电网改造等一批基础设施项目加快建设,为实施西部大开发战略创造了起步条件。西部基础设施建设要围绕公路、铁路、机场、天然气管道以及电网通信、广播电视、水利等进行。沿江发展战略通过三峡跨世纪工程建设,实际上已经启动;沿黄轴线正在建设河北黄骅港到陕西神府煤气田的铁路以及其他骨干铁路。新疆将投资 1 300 亿元进行基础设施建设。目前“西电东送”、“西气东输”、“西油东送”战略正在付诸实施。四川忠县至武汉的天然气管道、青海涩北气田至兰州 900 多公里天然气管道可望于年内兴建动工,“西气东输”工程将于 2007 年建成投产。“西能东送”战略可以充分利用西部丰富的能源,缓解沿海能源、电力紧张的矛盾,达到东西双赢目标。

7. 企业发展带动战略

部分经济学家指出:国家进行西部大开发的主体是企业,而不是其他,比如政府。因为开发西部的核心是推动西部地区的工业化、城市化、市场化,这“三化”的行为主体都是企业。企业进入西部的准入条件是企业必须具有比较优势,有足够的实力,否则不要来;西进的主要形式是重组西部企业,而不是新创企业,因为西部地区各类企业基本上都有,重组的成本要远远低于新建的成本。到目前为止,进入西部的企业只有 2.3% 的成功率,这说明,用老政策来解决新问题肯定是不行的。

在现代市场经济条件下,任何一个地区的经济发展都是由其具有优势的产业发展所决定的,而地区优势产业的形成则取决于地区比较优势和企业竞争优势的大小。宏观层次地区比较优势仅仅是地区优势产业发展的必要和前提条件之一,而微观层次的企业竞争优势则是决定地区优势产业发展的充分条件。不管地区有无资源禀赋上的比较优势,但如果缺乏微观层次的企业竞争优势,这种产业最终将会在激烈的市场竞争中被淘汰出局。在当前市场竞争日趋激烈的情况下,培育和创造企业竞争优势是增强西部地区工业竞争力的重要的前提条件。从云南红塔集团等西部企业走过的发展道路可以看出,企业优势加上资源优势就会产生市场竞争力。国家“一五”和三线建设时期投资的国防和军工企业也都是西部发展的基础。

8. 因地制宜战略

西部地域广大,各地差异性较大,西北地区水资源问题突出,西南地区可利用土地短缺,各省区均各有特点,这就要求各地在开发中必须从当地实际出发,扬长避短,发挥优势,有针对性地制定开发战略和对策。

应针对几种主要类型区制定相应的对策。对于

中心城市地区,要培育其辐射和扩散功能,使其成为西部大开发的依托和支撑点,成为扩大开放的窗口和示范区,成为发展高新技术产业和技术创新的基地、策源地。对于老工业基地,要加快工业调整、改组和改造步伐。对于资源富集区,要合理开发市场前景较好的资源,与先进适用技术相结合,提高开发效益。对于贫困地区和少数民族地区,要增大扶贫强度,继续采取以工代赈、以粮代赈等行之有效的形式,加强贫困地区的基本农田、小型水利设施、人蓄饮水工程、乡村道路的建设,加强生态治理,退耕还林还草。

9. 市场机制与政府宏观调控结合战略

西部开发应当最终由市场决定。但是,应当看到,西部在资源流动中,无论是物资流动、资金流动还是信息流动,都落后于东部地区。加快资源的流动是西部地区的当务之急。专家学者提出以信息技术为西部开发的重点和支点就是基于西部资源流动性不强这一前提,试图通过信息的流动带动物资和资金的流动。因为物资的流动与资金的流动都必须拥有庞大的基础设施,都必须拥有众多的高技术人员;而信息的流动则可以以较少的资金、相对少的人力实现资源的增殖,同时信息流动可以带动物资的流动和资金的流动。当然,通讯传输是信息流动的表现,也是信息产业发展的基础,所以今后若干年内,应当在我国通讯干线及其辐射的西部范围内建立结点,通过信息的流动,带动资金的流动和物资的流动。

除了市场机制问题外,要解决东西部发展差距问题还应有政府调控特别是中央政府区域政策的支持。政府应该为西部开发提供相对宽松的发展空间。这是因为西部地区的自然条件及区位(处于国内运输网的末梢、国内大市场的边缘等)、历史基础及历史包袱(如三线建设时,工厂靠山进沟社会负担沉重等)等外部环境因素,使西部的市场主体与东部市场主体并非处于同等起跑线。通过中央政府的政策倾斜和资金投入使西部和东部的市场主体处于大体相同的起跑线,是对市场(机制)局限与缺陷的弥补,非常重要。

三、几点启示

从专家学者关于西部开发的论谈中,我们可以得到以下有益的启示。

1. 目前的西部开发与“一五”和三线建设时期有根本的不同:一是体制已经从计划经济体制转向全新的市场经济体制;二是资产态势由过去的短缺经济进入到了“过剩”经济时代,从卖方市场过渡到了买方市场;三是我国即将加入 WTO,国际经济环境变化较大。因此,西部开发战略要有新的思路。

西部大开发的若干基本思路

Thoughts on the Development of Western China

中国自然资源学会等 7 个单位召开的“西部大开发”学术研讨会*

一、基础设施建设

基础设施建设是社会经济发展的必要条件。由于历史的原因,西部基础设施相对薄弱,特别表现在水利设施、交通设施、能源设施几个方面。

西北地处干旱半干旱地区,降水量很少,多在 400 毫米以下,不少地区不到 200 毫米,有的地区只有几十毫米。因此地表地下径流很少,河川径流总量只占全国总量的 5% 左右,加之目前用水浪费严重,造成可供水量不足。随着西北社会经济进一步发展,供水缺口还会增加。分析后认为,解决西北供水不足的途径只能是节流、开源两手抓。近期以节流为主,大力发展节水工业、节水农业、节水城市。同时抓好洪水、雨水和微咸水利用技术。从长远来看,要积极寻求新的补给水源。国家主管部门要组织全国力量,认真做好南水北调西线工程的科学论证工作。在水源问题上做到未雨绸缪,深入研究我国水资源的区域配置问题。

西南地处湿润地区,年降水量比较大,但由于水资源时空分布不均,干旱仍甚频繁。人类活动频繁的平原、缓丘地区可供水量不足。解决的唯一有效办法除了开展节流外,要加强水资源调控。调控措施有非工程性和工程性两种。前者可通过作物结构调整和水土保持来实现;后者可通过引水、提水、

蓄水工程达到增加供水的目的。根据轻重缓急的原则,近期应抓好四川盆地、云贵高原、川东岭谷区的水利工程建设;远期还需要在全面规划的基础上作好用水安排,绝对不能掉以轻心。

经过 50 年来的不懈努力,西部地区各种交通设施有了一定的发展。交通闭塞的局面已有很大改善。但距西部大开发的要求还存在很大差距,具体表现在:线路不足、通达性差、线路技术标准低、设备老化等问题。解决这些问题是保证西部开发的重要任务,同时还要看到西部区域辽阔,必须根据有关部门规划逐步完善。具体地说,以增强东联通道、开辟西出干线、形成区内网络为建设重点。

铁路是西部地区交通网建设的关键。分步骤加快通向东部的干线建设,是适应东西部联合发展的需要。在开拓西口方面,要逐步完成云南到边境口岸的铁路,形成通过老挝至泰国清迈的国际通道和经缅甸腊戍的国际通道。在南疆铁路建成后,再向西延伸与吉尔吉斯和伊朗相通,使亚欧大陆桥增加第二出口。此外,增干建支方面也要抓紧,尽快续建青藏铁路,力争 21 世纪中叶,西部 6 省区应形成干支协调、畅通便捷的铁路网。

公路建设应予加速。首先要加强国道干线的建设和进一步完善区内公路网的布局,增强密度,提高干线公路等级,扩大通行能力,与国道主干线、铁路干线衔接。此外还需加强内部重要国道的建设,

* 中国自然资源学会、四川省科协、中国青藏高原研究会、中国科学院区域发展研究中心、中国科学院地理科学与资源研究所、北京师范大学、四川省自然资源研究所等 7 个单位,于 2000 年 4 月召开了“西部大开发”学术研讨会。参加大会的代表 70 余人,对西部大开发进行了深入的研讨,形成了本基本思路性建议,并已报送国务院西部开发办公室。

2. 应该辩证地看待西部开发。上面提到的每一发展战略都有其合理性的一面,应该重新审视、评价西部的自然条件、社会经济基础,进而提出切合西部客观实际的全面的开发战略和开发思路。

3. 西部开发过去过分依靠资源导向型,现在我们应该强调向市场导向型改变,但是也不能忽视资源开发的作用。

4. 计划经济时代过分强调政府宏观调控的作用,现在应该注重市场机制与政府宏观调控紧密结

合,单纯强调任何一个方面均无助于西部开发。

5. 可持续发展观念应该贯穿西部开发始终。目前舆论普遍重视环境保护;但西部环境除了保护外,还存在开发问题。仅仅保护环境而不重视开发是不可能使西部致富的。

6. 关于高新技术与跳跃式发展问题,应该注意因地制宜,有条件的地方可以考虑跳跃式发展,条件不具备的地方强调跳跃式发展是行不通的。

(责任编辑 王宏章)