

学校编码: 10384

分类号\_\_\_\_\_密级\_\_\_\_\_

学 号: 9812010

UDC\_\_\_\_\_

## 学 位 论 文

# 关于西部大开发战略中 积极财政政策的探讨

蔡 登 峰

指导教师姓名: 陈建淦教授

申请学位级别: 硕 士

专业名称: 财 政 学

论文提交时间: 2001 年 4 月

论文答辩日期: 2001 年 5 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2001 年 月

答辩委员会主席\_\_\_\_\_

评 阅 人\_\_\_\_\_

2001 年 4 月

## 内 容 摘 要

实施西部大开发，促进地区协调发展，是我国“十五”计划的重要内容之一。实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展，是党中央统筹全局，面对新世纪我国经济发展的机遇和挑战，作出的重大决策。当前我国通货紧缩，需求不旺的经济形势还没有得到根本的改变，在今后的几年时间内，应该要继续通过发挥积极财政政策的作用，来保持国民经济持续稳定增长。

本文主要是探讨如何发挥积极财政政策的作用，支持西部大开发战略的实施。全文共分三个部分，第一部分是是整个西部大开发战略作总体的分析。先介绍了西部地区的自然和社会概况，接着阐述了西部大开发战略提出的背景，实施西部大开发战略的政治、经济和社会意义，最后分析了实施西部大开发战略的五点新思路。第二部分是对西部大开发战略的政策环境进行分析。先阐述了制约西部地区经济发展的六大障碍因素，接着就东西部地区之间的经济发展水平、对外开放水平及经济收入水平上的差距和具体原因展开分析，最后就国家政策扶持与西部大开发的关系，当前和今后一段时期应抓好的几个重点作一些探讨。第三部分是全文的核心部分，对西部大开发战略中的积极财政政策作了重点阐述。先是分析了我国实施积极财政政策的经济背景与经济形势，并通过必要性和可行性的论述，得出继续实施积极财政政策是科学的，切实可行的，接着，就实行积极财政政策过程中需要注意的一些问题，提了几点自己的看法，最后从基础设施建设、生态环境保护、产业结构调整等六大方面来说明应如何利用积极的财政政策，支持西部大开发，促进西部经济的快速发展。

关键词：西部大开发 积极 财政政策

## 目 录

第一章 西部大开发战略的总体分析	1
一、前言	1
(一) 西部概况	2
(二) 西部大开发战略的提出	3
二、实施西部大开发战略的重要意义	4
三、实施西部大开发战略的几点新思路	7
第二章 西部大开发战略的政策环境分析	13
一、制约西部地区经济发展的障碍因素	13
二、东、西部地区经济发展的差距与原因分析	19
(一) 东西部的经济发展差距	19
(二) 差距形成的原因分析	22
三、国家实施西部大开发的政策环境分析	25
(一) 西部大开发与国家政策扶持	25
(二) 当前和今后一段时期要抓好的几个重点	26
(三) 利用财政倾斜政策支持西部大开发	28
第三章 西部大开发战略中的积极财政政策分析	30
一、西部大开发中的财政政策选择	30
(一) 经济背景与形势分析	30
(二) 必要性与可行性分析	31
二、实施积极财政政策需要注意的一些问题	34
三、利用经济的财政政策，促进西部大开发	42
主要参考文献	57
后 记	58

## 第一章 西部大开发战略的总体分析

### 一、前言

实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展，是党中央根据邓小平同志关于我国现代化建设的“两个大局”的战略思想，统筹全局，高瞻远瞩，面对新世纪我国经济发展的机遇和挑战，作出的重大决策。21 世纪是个充满希望和挑战的世纪，改革与发展仍是我国经济发展的主旋律，实现西部的振兴，复兴中华文明，对于改变我国西部长期贫困落后的面貌，对于增进民族团结，维护社会稳定，保持国家的长治久安，实现经济的可持续发展，都有着重要的意义。加快西部地区的发展，缩小东西部的差距，促进区域之间协调发展，是我国实现经济发展第三步走战略目标的一个重大任务。

现在我们正处在世纪之交的关键时刻，随着我国加入世贸组织进程的加快，推进西部大开发战略，对于扩大我国的改革开放，保持国家的长治久安，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治意义和现实意义。加入 WTO 必然会对我国经济的发展产生深远的影响，既带来了前所未有的历史机遇，又使我们面临严峻的挑战，因而加快西部落后地区开发的步伐，保持国民经济协调稳定发展已刻不容缓。

如今，西部地区大开发的条件已经具备，时机也已成熟，我们必须紧紧抓住这个历史的机遇，把西部大开发作为一项重大的发展战略，摆在经济工作的突出位置。改革开放 20 多年来，我国经济的发展发生了重大的变化，人民生活水平和国家的综合国力同以往相比，都有了天翻地覆的变化。但是我们仍然要看到广大的西部地区贫困落后的面貌依然未得到改善，东西部的差距不仅没有缩小，甚至还有扩大的趋势。随着市场经济的逐步深入和市场机制的确立，要形成一个全国统一的大市场，必须实现东西部地区经济的一体化，充分合理的利用西部丰富资源，发挥西部自身的优势，加大开发的力度，这是保持国民经济协调发展，最终实现共同富裕的关键步骤。西部大开发，不仅对西部地区而言，是一项伟大的事业，更为东部地区的发展提供了绝好的历史机遇，对于整个中国经济和社会的发展也具有深远的意义。

西部大开发是一项宏伟的系统工程，不可能一蹴而就，必须要有新思路，新方法，动员各方面的资源和力量，积极投身西部的开发。实施西部大开发战略，是一个关系国民经济发展全局的战略决策，加快西部发展的步伐，保持国民经

济的均衡、协调发展,是整个国民经济步入良性循环轨道的总体规划。特别是在当前我国经济处于通货紧缩,有效需求不足的局面下,实行西部大开发战略,利用积极的财政政策,加快西部地区的发展,充分发挥西部的优势,对扩大内需,调整经济、产业结构,拉动经济增长都会创造更广阔的空间。各级政府要为西部的大开发创造良好的发展环境,制定一系列适应西部地区生产力发展,符合产业结构调整要求的特殊优惠政策,通过积极财政政策的实施,来促进整个西部地区的大发展。

## (一)西部概况

### 1. 自然概况

我们所研究的西部地区,具体讲,它包括了新疆、青海、甘肃、宁夏、陕西、四川、重庆、云南、贵州、西藏 10 个省、市、自治区,总面积约 540 万平方公里,占全国国土面积的 56%,目前人口已达 2.87 亿人,占全国总人口的 22.9%。

①

西部地区疆域辽阔,具有丰富的自然资源,其中森林面积占全国森林面积的 45.26%,草原面积占了全国草原面积的 72%,耕地面积也占了全国面积的 31.75%。另外,西部的水能蕴藏总量占了全国的 85.79%,可开发的水能资源也占了全国的 77%,矿产资源的品种繁多,储量丰富,在全国已探明的 137 种金属与非金属的类别中,西部地区就占了 126 种,一些稀有金属和有色金属的储量位居全国乃至世界的前列。此外,西部地区的天然气、石油、煤的储量也十分丰富,分别占了全国储量的 53%、12%、36%。

同时,作为中国古代文明及中华民族传统文化的发源地,西部地区在我国文明史上的地位也极其重要,其人文旅游资源异常丰富,那里有着许多国内外闻名的旅游胜地,如四川的峨眉山、九寨沟,陕西的秦兵马俑,甘肃敦煌莫高窟,西藏拉萨大昭寺等等,都是著名的旅游景点。

此外,西部地区的地貌复杂,气候条件恶劣,约有 48%的土地资源是沙漠、戈壁和海拔 3000 米以上的高原地区,年平均气温偏低,近一半地区的年降水量在 200 毫米以下,是干、旱、寒等自然灾害发生率最高的地区,而且大部分地区生态环境问题突出,水土流失,荒漠化,环境污染,水资源枯竭的现象日益严重。

### 2. 社会概况

西部地区与俄罗斯、印度、缅甸等十多个国家接壤,是多民族聚集的地方。人口数量少,分布不均衡,少数民族众多,是大杂居、小聚居和普遍交错居住的地区。

西部地区也是我国贫困人口相对集中的地方。整个西部的经济发展水平低,

产业结构不合理,技术水平落后,市场发育程度不高,居民的收入水平与消费水平同其它地区相比存在着较大的差距。目前全国尚未解决温饱的 4200 万贫困人口中,大部分就集中在这一地区。因此,实施西部大开发战略,加快西部地区经济的发展,可以有效地缓解各种经济和社会的矛盾,减少与发达地区的差距,提高西部居民的生活水平,改善生活质量,维护各民族的团结,实现共同富裕的奋斗目标。

## (二) 西部大开发战略的提出

加快西部地区发展的设想由来已久,早在 20 世纪 80 年代中期,作为社会主义现代化建设和改革开放总设计师的邓小平同志,在设计我国的经济发展战略时,就曾明确提出了“两个大局”的战略思想。一个大局,就是东部沿海地区,加快对外开放,使之较快地发展起来,中西部地区要服从这个大局;另一个大局,就是当发展到一定的时候,即到本世纪末全国实现小康水平时,要拿出更多的力量来帮助中西部地区加快发展,沿海东部地区要服从这个大局。<sup>②</sup>

可以说,这“两个大局”的思想与邓小平同志的“共同富裕”的战略构想是紧密联系在一起的。促进全国各地区经济的协调发展,缩小地区间经济发展的差距,最终实现全体人民的共同富裕,是社会主义本质特征的根本要求。“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”的模式,是邓小平同志的建设有中国特色的社会主义理论的重要组成部分。

而实施西部大开发战略,加快中西部地区的发展,正是以江泽民同志为核心的党中央根据邓小平同志关于“两个大局”的战略思想,站在中华民族发展的历史高度,统揽全局,审时度势,面向新世纪做出的重大决策。

江泽民同志多次就实施西部大开发战略发表了重要讲话,并明确地指出:加快中西部地区发展步伐的条件已经具备,时机已经成熟,必须不失时机地加快中西部地区的发展。从现在起,这要作为党和国家一项重大的战略任务,摆到更加突出的位置。<sup>③</sup>另外,国务院总理朱镕基同志在陕西、四川、甘肃等地考察期间,就实施西部开发战略强调:加快西部地区发展是邓小平同志关于我国现代化建设战略思想的重要组成部分,是促进各地区共同繁荣,共同富裕的必然要求。我们一定要按照总书记近年来多次重要讲话的指导精神,站在现代化建设全局和长远发展的高度,统一思想认识,不失时机地推进西部大开发战略。

2000 年 1 月 19 日-22 日,在北京召开了“西部地区开发会议”,成立了“国务院西部地区开发领导小组”;就当前和今后一段时期,要集中力量抓好的五项重点工作,做了具体的部署。2000 年 3 月 5 日,朱镕基总理在九届人大三次会

议上作《政府工作报告》时指出：实施西部大开发战略，加快中西部地区的发展，是党中央贯彻邓小平同志关于我国现代化建设“两个大局”战略思想，面向新世纪所做出的重大决策。这对于扩大内需，推动国民经济持续增长；对于促进各地区经济协调发展，最终实现共同富裕；对于加强民族团结，维护社会稳定和巩固边防都具有十分重要的意义。实施这个重大决策，是一项系统工程和长期任务，既要有紧迫感，又必须统筹规划，突出重点，分步实施，防止一哄而起。这表明了今后一段时期内，我国经济工作的重心将围绕着西部开发这个战略而展开，至此，西部大开发战略已基本成型，西部大开发正式启动。

## 二、实施西部大开发战略的重要意义

加快开发西部地区，是经济发展的必然趋势，是保障社会主义现代化建设顺利实现的基本要求。没有西部地区的繁荣，就不会有整个国民经济的繁荣，没有西部的进步，就不可能有整个社会的进步，这是一个全局性的发展战略，对于推进全国的改革和建设，对于保持国家的长治久安，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治和社会意义。

西部的开发，不仅为其他地区提供了更为广阔的市场空间，也为整个国民经济结构调整、产业调整提供了良好的契机。加快西部的发展，把西部的发展潜力转为现实的生产力，把西部的资源优势转为经济优势，可以为国民经济的发展提供强大的推动力。

### 1. 有利于实现民族团结，社会稳定和国家安全

我国的西部有 50 多个少数民族，因为自然条件和历史条件的限制，他们的生活十分贫困，这里集中了我国近 90% 的贫困人口，全国有一半以上的贫困县都分布在西部地区。加快西部地区开发的步伐，无疑将有助于巩固和发展全民族的大团结，维护社会的稳定。

改革开放 20 年来，由于历史、社会及政策支持等诸多原因，沿海地区与西部地区在经济发展上存在着较大差距。多年来，随着世界新霸权主义和强权政治势力的抬头，国内外敌对势力利用西部民族和宗教问题，对我国实行“西化”和“分化”，搞阴谋颠覆和分裂活动的野心从来就没有停止过。他们企图借西部的民族宗教问题，妄想在中国的西部制造分裂，破坏我国正常的社会经济秩序。所以，从长远上看，要维护西部民族地区的稳定，巩固发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，最关键的在于促进西部民族地区的经济发展，改善人民的生活条件和生活质量，从根本上保持民族地区的稳定，挫败西方敌对势力分裂我国的

阴谋。这也是西部大开发的政治意义所在。

实施西部大开发战略，把东西差距控制在一定范围之内，提高西部地区经济发展的水平，改善人民生活质量，有利于现代化建设目标的实现和人民生活水平的提高，也符合社会主义本质的基本要求，只有加快西部发展，缩小经济发展的差距，才能真正使民族和睦，人民安居乐业，缓解业已存在的民族矛盾，地区矛盾问题，维护安定团结的政治局面。可以说，没有西部地区的繁荣，就不可能有整个国家的繁荣富强；没有西部地区的社会稳定和民族团结，就不可能保持整个国家的社会稳定和民族团结；没有西部地区的全面振兴，就不可能达到整个民族的振兴；没有西部地区基本的现代化，就不可能有整个社会主义建设的现代化。

## 2. 有利于扩大内需，保持国民经济持续稳定增长

当前在国民经济发展的过程中，出现了通货紧缩、内需不足的局面，为了改善这种状况，从 98 年下半年起，国家实施了积极财政政策的措施，经过两三年的经济实践证明，这种政策已取得了一定的效果。中央已决定在 2001 年继续实施积极的财政政策，进一步促进经济持续稳定增长。而实施西部大开发战略，加大对西部地区的投资力度，也是贯彻积极财政政策的重要内容之一，西部有着巨大的投资机会、市场潜力，加快西部地区的发展，不仅可以为国民经济的增长培育新的经济增长点，还可以扩大投资需求和消费需求，开拓新的市场。

近几年来，我国的市场经济已由原先的卖方市场向买方市场转化，需求不足的状况依然十分突出。加快西部开发，对有效扩大内需是非常必要的，西部开发的重头戏是加大对西部公路、铁路、通讯等基础设施的投资，从而拉动投资需求和消费需求，这一切都会进一步拉动经济的增长。另外，随着西部的开发，城市化、工业化的进程也必然加快，这也会相应带动本地区消费需求的增长，提高居民的购买力水平，增加居民的收入，开拓消费品市场。目前西部地区的市场需求层次丰富，城市与农村，较发达与欠发达地区，乃至整个西部与东部地区的消费层次参差不齐，消费水平差距明显，这就为国民经济的各个产业部门提供了充分的市场机遇。无论是新兴产业、传统产业，还是高新技术产业，都可以在西部找到更为广阔的市场空间。

实施西部大开发战略，实际上是通过扶持西部地区的发展，缩小东西部经济的差距，利用西部资源丰富，成本低廉，市场广阔的特点，为国民经济发展提供广阔的空间和新的推动力，促进各种资源的合理配置和流动，实现东西部地区合理分工，优势互补，共同发展，以保持国民经济的持续稳定增长。

## 3. 有利于经济结构和产业结构的调整

实行西部大开发战略，可以在国家的统筹规划下，发挥西部各地区的比较优



势，发展自身的优势产业和特色产品，避免重复建设和盲目建设，建立和完善地区经济的合理分工体系，协调地区间的经济发展，改善全国的生产力布局，调整产业结构和产品结构，形成其特有的产业优势和竞争优势。

加快西部地区的发展，还可为东部地区的产业升级和资金、技术、人才的转移提供新的空间，有利于东西部经济的协调发展，实现在全国统一市场范围内的资源优化配置和产业结构的优化组合。西部的大开发为西部经济的结构调整、产业升级提供了良好的机遇，西部地区要利用这次的机遇面向市场，发挥自身的优势，改造传统产业，大力发展高新技术产业和新兴产业，推动产业结构的升级，培育一批具有区域特色的主导产业，提高经济增长的质量。

西部开发，可以积极引进国内外先进的技术设备和管理经验，加快科研成果转化为现实生产力的进程，提高现有企业的技术水平和创新能力，增强西部企业的市场竞争力，实现产业结构的升级，培育新的经济增长点。

实施西部开发，也可以吸引发达地区的资金、技术、人才向西部转移，以此弥补西部地区人力、物力不足的缺陷，推进传统产业的改造升级和技术创新，提高西部产业的工业化水平，推动西部地区工业的发展。以市场为导向，发展高新技术产业，开发利用西部地区的特色资源，培育优势产业，使西部地区的产业和产品更具竞争力。

#### 4. 有利于改善生态环境，实现可持续发展

目前西部地区生态环境恶劣的问题特别突出，黄河流域、长江流域的水土流失、沙漠化程度都十分严重。特别是西北地区干旱少雨，水资源贫乏，沙漠戈壁面积逐步扩大。随着西部人口的不断增加，对生态环境的压力也越来越大，因而生态环境的保护和建设，就成为实施西部大开发战略的紧迫任务。这个战略的实施，不仅有利于从根本上改善生态环境，而且对改善全国的生态环境，实施可持续发展都具有重要的作用。

西部的生态环境问题不容乐观。特别是 98 年下半年长江发生的特大洪灾，已为我们敲响了警钟，西部的生态环境问题，不仅会影响到西部地区自身的发展，还会影响东、中部地区经济的发展。因此，我们在实施开发的过程中，在战略上要实现从传统资源的开发利用向可持续发展的战略转化，转变观念，强化生态意识，处理好生态环境保护、资源有效利用和经济可持续发展之间的关系。

所以，切实加强生态环境保护和建设，通过在生态条件脆弱的地区有计划，有步骤地退耕还林，退耕还草，在长江上游、黄河中游地区停止对天然林的砍伐，封山育林，可以有效地防止水土流失，真正做到减少对非再生资源的依赖，加强对再生资源的利用，使生态环境建设与社会经济实现协调的可持续发展。

### 三、实施西部大开发战略的几点新思路

#### 1. 西部开发要以市场为导向，实现投资主体的多元化

我国建国后的几次西部开发，是在高度集中的计划经济体制下，通过国家投资兴办工业和基础设施建设来进行的。随着社会主义市场经济体制的逐步深入，再单纯依靠政府的投入，对所有开发大包大揽已不切合实际，必须适应市场经济的要求，充分调动各经济主体投资的积极性，通过制定各项优惠的政策，吸引这些经济主体投身西部的大开发，实现从投资主体单一化向多元化的转变，达到多元化开发的目的。要全方位开放，既对国内市场开放，也对国外市场开放。不久，中国即将加入 WTO，西部地区的开发更要适应入世的变化，充分利用国内外的两种资源，两种市场，努力吸引国内外的资金、技术、人才等要素投入西部开发。要发挥市场机制在资源配置中的基础性作用，开发过程中，既要注意总量平衡，也要注意结构的优化，合理地安排投资的总量，保持投资总量的稳定，持续，健康增长，使之与西部地区的经济发展需要和财政承受能力相适应，减轻财政的压力。还要积极推行产业导向政策，防止重复建设和盲目建设，鼓励东部企业、外商投资企业投资西部。

由于历史的原因和自然环境条件的约束，事实上，过去西部地区的工业发展，主要还是依靠国家的大规模投资来实现的。这种投资在计划经济的体制下，导致了“二元”经济结构的产生及整个工业布局的不合理，现代化的工业经济与传统落后的农牧业经济形成了一个强烈的反差。同时，经过几十年来国家对西部的开发投入，在西部地区集中了一大批国有大中型企业，随着市场经济体制改革的深入，这些国有企业的传统计划经济意识还很浓厚，思想观念陈旧，并不能很好地适应从计划向市场的转变，企业的生产效率不高，经济效益低下。如今，要发展市场经济，必然要求改革过去那种传统的观念，形成一个投资主体多元化的开发格局，从依靠国家的投资转为依靠市场各类经济主体的投资，从而减轻国家的财政负担。对西部地区而言，要改变过去一味依赖国家等、靠、要的思想，转变思路，适应新的形势，根据自身的优势和特点，增强“造血”的功能，积极利用各种资本，吸引投资，扩大开放；对中央政府而言，也要为西部地区创造良好的投资环境，通过一些优惠的政策，引导国内外的各种资金，各种经济主体参与西部的开发。特别注意的是要启动民间投资，挖掘其潜力，吸引大量闲散的社会资金，鼓励其投资西部的特色产业。

如果仅仅依靠国家大规模的投资来拉动经济增长，是不能取得显著效果的。例如 98 年，中央增发了 1000 亿元的国债，并带动了 1000 亿元的银行贷款，试图通过扩大投资来刺激内需。这些国债的大部分资金投向了西部的基础设施建

设,但是由于没有考虑到启动民间投资,整个西部工业并没出现高速的增长。虽然 98 年西部地区的固定资产投资规模比 97 年增加了 31.2%,高于东部地区 16.3%的水平,但整个西部工业平均增长速度仅有 8.02%,远远低于东部 12.2%的水平。

国家在启动民间资本时,要通过政策的诱导,依靠市场机制的作用,培育、扶持一批具有竞争优势和发展潜力的民营企业,在政策环境、市场环境等方面为企业的生存发展创造一些良好的条件,支持其在西部地区的投资。通过培育资本市场,吸引各种民间资本参与西部的开发。

## 2. 在西部大开发的过程中,要实现“两个转变”

首先,要实现从传统的以资源为依托的开发战略向市场导向战略的转变。长期以来,我国对西部的开发都是建立在突出西部资源优势的基础上。随着工业化程度的加深,资源导向型战略的局限性也进一步显现出来,尤其是一些资源丰富但经济落后的地区,发展资源性的产业,往往不能全面带动整个地区经济的发展,资源的优势并不等同于经济、市场的优势,特别是当前市场经济从卖方市场转向买方市场时,必须考虑市场需求的因素。在目前这种资源性产品的生产能力过剩的背景下,加上西部地区普遍存在的生产成本低,技术开发能力薄弱,产品质量档次低,竞争力不强的状况,再盲目开发有限的资源,不但不能带动西部地区的经济发展,反而会进一步影响市场需求,使价格大幅下降,形成一种恶性经济循环。另外,资源性产品的价格受市场需求的影响波动大,不利于经济的稳定增长,一旦这个地区的资源优势丧失殆尽,不仅会造成对整个地区生态环境的破坏,还会造成对经济环境的破坏。现在,我国市场的供求关系已发生了显著变化,买方市场已经出现,随着开放程度的日益加大,传统的成本优势正逐渐消失。加入 WTO 后,国际市场上的原材料和初级产品必然冲击我们国内市场,若继续走依靠资源开发来带动经济发展的路子,必定会处于一种举步维艰的境地。所以在这种情况下,要根据市场的需求,以市场为导向,充分考虑国内外市场需求的变化,来调整产业结构和产品结构,不断提高市场竞争的能力,培育市场竞争的优势。从根本上说,也就是把地区的比较优势转变为产业的竞争优势。在市场经济条件下,要进一步强调培育企业的竞争优势,尽管西部地区在自然资源、劳动力资源方面具有较大的比较优势,但这种比较优势是一种潜在的优势,要把这种潜在的优势转为现实的经济优势,关键还在于不断强化企业的市场意识,培育企业竞争的优势,这也是增强西部地区工业竞争力的重要保障。

其次,要实现由粗放的开发模式向可持续发展的模式转换。西部是个资源丰富的地区,但大多数的资源都是属于不可再生性的资源。如果一味依赖资源的优

势，有什么资源就开发什么资源，采取典型的资源导向型发展战略，那么，随着开发程度的加深，这些资源的储量会日趋减少，最终的结果将是造成对生态环境的破坏。以往国家在对西部进行开发时，往往强调的是西部资源对整个国民经济发展的重要性，对西部的投资开发，大多数是对自然资源的开发，其结果是在西部建立了一大批采掘和资源初加工的企业。

近几年来，西部生态环境恶化有着日益加剧的趋势，不仅严重影响了西部地区经济的发展和进步，而且对其它地区的经济发展也带来了不利影响。实施西部大开发战略，必然要求我们放弃过去那种纯粹依赖资源的粗放型开发模式，而转向以生态环境建设和保护资源为目的的可持续发展的开发模式。所以要按可持续发展的环境保护要求，对这些资源的开采实行保护性开发，注意经济和生态环境的可持续发展，保护西部的生态环境。这不仅对西部地区的发展有着重大意义，而且对改善全国的生态环境也有深远影响，我们要把环境保护和生态建设放在西部大开发的重要位置，合理利用资源，严禁乱砍乱伐，实行封山育林，退耕还林还草，防止水土流失，通过几代人的努力，再造一个秀美的山川。

### 3. 西部各地区要因地制宜，发展特色产业

市场经济条件下，决定一个地区的产业和产品结构的主导因素是市场的需求。开发什么，生产多少，都要以市场为导向。西部各地区要因地制宜，根据市场需求开发西部的资源，将本地区的资源优势转化为竞争优势，经济优势，必须注意与高新技术的密切结合，提高产品的附加值。强调西部市场培育的重要性，通过西部市场功能的增强，进而完善我国的市场体系，构成一个东、中、西部统一的全国大市场。的确，具有丰富的资源固然是一种优势，但资源性的产业大都具有成本递增的特点，资源的开发到一定的深度后，不可避免的会出现效益低下，资源枯竭的状况。如果把资源性的产业作为一个地区的支柱产业，那么这种产业必定是一种夕阳产业，对经济的影响只会有其弊而无其利。因此，要着力培育西部一些具有竞争力的“特色产业”，形成一种地区竞争的优势。

西部应依托科技进步，发展具有特色高效的农业及其加工业。如西北地区的葡萄、哈密瓜、雪梨、红辣椒、番茄；西南地区的各类花卉、药用植物、烤烟等，可以根据市场的需要，建立集种植、生产、加工、销售一条龙的大型加工企业。对矿产资源，要抓住一些特色矿产的勘探和开发，从长计益，在实行保护性开采的前提下，适度开发西部的稀有金属和贵金属；可以将天然气资源的开发作为重点，加快“西气东输”工程建设的步伐，变西部资源的优势为市场优势。

此外，还应大力发展西部的特色旅游业。西部的不少地区，如陕西、云南、甘肃等地都有美丽的自然风光，丰富的民族文化，要充分发挥这些富有地方民族

特色的旅游资源优势,吸引更多的海内外游客到西部观光旅游,建成一批一流的国际性旅游大城市,把旅游业培育成为 21 世纪西部经济重要的支柱产业,成为西部经济的一个新增长点。

#### 4. 西部开发要制定相关的法律、法规

当前,我国西部大开发战略正处于启动阶段,在这个阶段应先制定一些相关的法律、法规,用法律的规范性、严肃性来确保大开发战略的顺利进行,而且还要随着西部大开发进程的不断深入,把握大开发战略中出现的新情况、新问题,及时地制定相关配套的法律条文,为西部的开发创造一个良好、稳定的法律环境。

借鉴世界各国开发落后地区的成功经验,有必要起草和制定有关西部开发的法律法规,为西部大开发战略的顺利实施提供一个可靠的法律保障。如美国在 1965 年颁布了《公共工程和经济开发法》,德国 69 年颁布了《欧美区域经济结构共同任务法》,日本在 1950 年制定了《国土综合开发法》等一系列促进欠发达地区发展的法律,都为推动落后地区的经济发展,缩小地区间的差距提供了制度上的保障。

由此可见,我们也应该尽快地起草、制订有关西部开发的法律草案,把西部开发作为中国 21 世纪最重要的工作之一,以法律的形式确定下来。并且可以通过立法,明确规定中央政府与地方政府之间,地方各级政府之间的权限、职责,做到分工明确,权责分明,避免管理效率的低下,提高科学决策的水平。同时,国家还应出台许多优惠的政策和措施,制定与西部开发相关的法律、法规,使其实行起来更具有规范性,也有一个可靠的法律依据。另外,还有必要成立一个相应的专门机构对西部开发战略的具体实施执行监督、管理和协调的职责,制定相关的规划、政策,检查监督西部国家重点基础建设项目的执行情况等等。国家现已成立了“国务院西部地区开发领导小组”,这将有利于协调地方与中央,中央各部委之间的关系,确保政策的落实和资金的到位,保证中央的意图得以实现,从而建立一种中央与地方责、权、利明晰,相互分工协作的开发机制。

#### 5. 要建立一种政府宏观调控与市场机制相结合的模式

西部的开发如果只是靠中央和地方政府的行政手段进行宏观调控,是根本不能解决问题的,同样,单靠发挥市场机制的作用也无济于事。所以,对西部的开发,必须充分利用经济和行政两种手段的有机结合,发挥市场机制的作用,以市场为导向,建立政府宏观调控与市场机制相结合的开发模式。就目前西部地区的生产力水平而言,仅仅依靠市场机制的作用而忽视了国家的宏观调控是行不通的,我国西部地区的生产力水平低,长期处于一种不发达的状态,如果一开始就靠市场的作用来促进经济的发展,其效果肯定是不明显的。因为当一个地区的生

产力水平未达到一定程度时,市场的作用无法使生产要素在区域内得到合理的配置;更何况,我国的市场机制还有不完善、不成熟的地方,需要政府用宏观调控的手段来弥补市场的缺陷。特别是在实施西部大开发的初期阶段,更有必要建立一种政府宏观调控与市场机制相结合的模式。

此外,市场机制本身的局限性也决定了它对西部地区存在的一系列生态环境保护,老少边穷地区的脱困,基础设施建设等特殊复杂的问题无能为力,这些只能靠国家采取行政的手段,通过政策的扶持来解决。还要注意的是:在开发的过程中,如果单纯依靠经济手段,会由于西部本身自然条件、地理环境的约束,限制经济的迅速发展;而单纯依靠国家行政手段扶持,也会增加国家的财政负担,难以取得显著成效。因而在充分发挥市场机制对经济发展积极作用的同时,也要依靠财政转移支付等其他行政手段,帮助西部经济的发展,逐步缩小与东部地区的差距。

## 第二章 西部大开发战略的政策环境分析

### 一、制约西部地区经济发展的障碍因素

#### (一) 生态环境恶劣

尽管西部地区资源丰富，地域辽阔，但生态环境严峻的问题一直制约着西部经济的发展。水土流失严重，森林乱砍滥伐，土地荒漠化的现象层出不穷，生态环境的状况恶劣，主要表现在以下方面：<sup>②</sup>

##### 1. 水土流失严重

据有关部门的统计，西部地区现有的水土流失面积约 6000 多万公顷，占全国水土流失面积的 51.8%。如甘肃境内黄河流域面积的 74% 存在不同程度的水土流失问题，西部的黄土高原地区成为了世界上水土流失最为严重的区域，流失的面积达到了 41.7 万平方公里，年均土壤流失量达到了 16.8 亿吨左右。黄土高原的水土流失，加剧了黄河下游河道的淤积，也直接威胁到黄河下游的安全。造成这一严重后果的主要原因是森林植被遭到了破坏及人类过度的滥垦滥伐；长江流域的状况也不例外，水土流失面积也达到了 45.3 万平方公里，泥沙剧增，年均土壤流失量也在 3.5 亿吨以上。从整体上看，西部地区生态环境恶化的趋势并没有被完全控制住，如甘肃省的水土流失面积已占全省总面积的 86%，青海省的比例为 46.3%，宁夏回族自治区、内蒙古自治区的比例也分别达到了 75% 和 67.49%。

##### 2. 荒漠化程度加剧

我国也是世界上荒漠化程度最为严重的国家之一，现有荒漠化土地 262.2 万平方公里，占了国土面积的 29.3%，其中 90% 的荒漠集中于陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆等省区，而且荒漠化的土地面积正以每年 2460 平方公里的速度在扩大。荒漠化的问题，也成为了西部地区面临的最大的生态环境问题，特别是在西北地区，荒漠化的程度最为严重。由于其本身所处的特殊地理条件，气候干旱，降水量小，蒸发量大，生态环境十分脆弱；加上人为的一些因素，过度垦

殖, 过度放牧, 不注重涵养水源, 导致了土地荒漠化、沙漠化的程度加剧。整个西北地区的沙漠化面积估计已达到了 2133 万公顷, 且每年正以 10 万公顷的速度继续扩大。以新疆为例, 它的荒漠化面积达到了 7692.1 万公顷, 占了全国荒漠化总面积的 46%, 退化的草地面积达 1 亿亩, 占全国退化草地面积的近 1/3。而且近几年, 在人口压力增大及土地承载能力下降的情况下, 新疆沙漠面积不断增加, 风沙危害逐步加剧, 境内的塔里木河面临干涸的危险。荒漠化问题已成为摆在新疆面前的一个最迫切的问题。

### 3. 水资源严重贫乏, 环境污染日趋加重

我国西北的大部分地区属于大陆性或高原干旱、半干旱气候区, 降水量少, 干旱频繁, 西北遂成为我国水资源最缺乏的区域, 全区多年平均水资源总量为 2235 亿立方米, 仅占全国的 7.95%。近年来, 作为中华民族的母亲河——黄河, 亦已出现了严重的断流现象。97 年黄河发生了长时间、大范围的断流, 其断流时间长达 226 天, 最长的断流河道为 704 公里。黄河流域的断水, 不仅使下游地区的工农业生产遭受了巨大的损失, 而且还加剧了下游河道泥沙的淤积, 破坏了生态平衡。

伴随着生态环境的恶化, 整个西部环境污染的现象也日趋严重。在西部地区, 重工业、能源原材料工业所占的比重较大, 由于经济不发达, 环保意识薄弱, 造成环境污染的后果相当严重。而且最突出的表现为水污染和大气污染, 这不仅制约了区域经济的发展, 也影响了当地群众的生活与健康。

## (二) 产业结构不合理

长期以来, 西部地区的经济增长缓慢, 其中深层次的原因就在于产业结构不合理, 结构性矛盾突出, 三种产业的发展不均衡。98 年西部地区第一产业增加值占 GDP 的比重为 24.3%, 高于中部和东部地区的 22.8% 和 11.2%。与此相对应的是, 西部的第二、三产业发展明显落后, 其中, 第二产业增加值占 GDP 比重为 42%, 低于东部地区的 48.3%, 而第三产业的发展则更为滞后, 98 年西部地区第三产业的产值占 GDP 的比重为 33.7%, 低于东部的比重 37.6%。就目前我国西部地区产业结构的现状和问题, 主要表现为农业的基础地位薄弱, 工业化程度低。

农业方面: 西部地区不发达的传统农业经济占了整个社会经济的很大比重, 其农业产值占了农村社会总产值的 70% 以上。西部地区的农业基本上是传统农



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库