

# 论西部大开发的战略特征及政策取向

张希仁

西部的概念和西部开发, 早于 1985 年在兰州召开的第一次西部发展研讨会上就曾提出了, 并提出了相应的设想和建议。在这十几年中, 国家采取了一些支持西部发展的政策措施, 西部地区的经济和社会都有了较大发展, 但由于种种因素的影响, 没有达到预期的目标与效果。实质上, 还是由于时机的不成熟和条件的不具备所致。

党的十五大提出了中西部地区要加快改革开放和开发, 发挥资源优势, 发展优势产业的战略, 指出: 国家要加大对中西部地区的支持力度, 优先安排基础设施和资源开发项目, 逐步实行规范的财政转移支付制度, 鼓励国内外投资者到中西部投资。党的十五届四中全会进一步明确提出, 国家要实施西部大开发战略。中西部地区要从自身条件出发, 发展比较优势的产业和技术先进的企业, 促进产业结构的优化升级。同时要求东部地区要支持和促进中西部地区的经济发展。1999 年 11 月中央经济工作会议进一步阐明了西部大开发的重要性、必要性和它的内涵, 并指出: 现在研究实施西部大开发战略, 条件基本具备, 时机已经成熟。中央把抓住时机, 着手实施西部大开发战略确定为 2000 年 8 项经济工作任务之一, 作了具体部署与安排。在实施这一战略之际, 深刻认识它的特点和途径, 对于贯彻实施党中央作出的这个总揽全局、面向新世纪的重大决策有着重要的意义。

## 一、实施西部大开发战略, 必须牢牢把握人才资源开发的超常性特征

人力资本是现代生产力要素中最重要的要素, 人才是人力资本的基础。现代经济增长的根本点和世界综合国力较量与竞争的最深厚的力量在于人才资源的开发和利用。实施西部大开发的首要问题或根本问题依然是人才问题, 然而由于历史的积淀和落后的生产力形成的轻视、忽视、蔑视人才和知识分子陋习的存在, “尊重知识、尊重人才”的社会氛围短期内很难形成。发达地区常常自觉地吸引人才, 落后地区往往自发地排斥人才。中国广袤的西部本来是一个人才资源贫瘠的地区, 但由于东部沿海地区一次又一次大开发春潮的吸引, 又由于西部“尊重知识, 尊重人才”政策的不落实, 出现了不仅“孔雀东南飞”, 而且“麻雀东南飞”的浪潮, 使人才贫瘠的土壤更加荒漠与沙化。据民盟兰州市委员会的调查: 兰州地区每年流失的人才在 1000 人左右, 西北师范大学近 4 年调出 102 人, 其中中级职称以上 74 人, 省属高校仅 1996 年就有 112 人调出; 兰州通用机械厂研究所原有科技人员 103 人, 现只剩 3 人; 甘肃省每年应分配来的非师范类毕业生, 回归率只有 50%, 其中工科专业毕业生回归率不足 20%。

西部地区人才大量流失的原因很多, 主要是: 其一, 西部地区的知识分子社会地位低下, 官本位严重, 一个专家教授不如

一个处长, 以致骨干教师至今青黄不接, 研究人员远走高飞。其二, 经济待遇方面的差距过大, 同等职称和级别的专业技术人员, 西部人员的工薪只是东部人员的 1/2~ 1/5。即是在同地同样级别的专家学者, 其在地方院校或地方企业的收入仅及中央部属院校或部属企业人员的一半。其三, 歧视知识分子的错误政策至今仍存在于西部。如连续三年考评优秀的公务人员可以晋升一级工资的规定, 只实行于工资为行政级别的行政人员, 而任业务技术和行政职务双职的其工资级别走专业技术序列的公职人员即使连续考评五年优秀也不能晋升一级, 纯粹的技术人员更不可能晋级。这就是弃教从政的另一个原因。其四, 西部地区一些部门的领导不爱护、不培养、不支持本部门的知识分子, 在职务晋升上和收入分配上制定了一些损害知识分子利益的规定, 也不能贯彻同工同酬的原则。1997 年按国家规定, 东部沿海的省会城市皆已表彰了本地区各行业的专业技术拔尖人才, 而西部的部分省会城市至今不见行动。

美国经济的发展和西部的崛起是和美国的人才战略分不开的, 没有全方位的教育, 没有正确的选用和引进人才的政策, 美国的科技兴国和强国的战略就无法实施, 西部的发展也就是一句空话。

基于以上原因, 我国西部要有超常规的人才资源开发的特殊举措, 没有一些超常举措, “一江春水向东流”的趋势仍将继续, 西部大开发也只能是高成本、低产出、高消耗、低效益、低速度等事倍功半的结果。为此, 西部人才资源开发必须要有超常举措。

第一, 全面检查“尊重知识、尊重人才”政策的贯彻落实情况, 把“尊重知识、尊重人才”能否落在具体行动和能否为知识分子兴办实事, 列为考核各级领导班子是否合格的一项内容。一个成熟的领导者应该是“尊重知识、尊重人才”的模范。

第二, 彻底废除歧视知识分子和损害知识分子利益的“土政策”, 坚决实行同工同酬、按劳分配的政策。担任行政职务的业务技术人员应该享受与同类行政人员一样的待遇。凡国家规定的对知识分子的优惠政策, 西部地区也应无条件地执行。

第三, 深化人事制度改革, 建立让人才脱颖而出的领导体制和干部人事制度, 彻底革除外行领导内行的弊端。凡是不懂行的领导能在短期内经过培训胜任本职工作的尽快培训, 没有培养前途的尽早调离。

第四, 对西部地区的科技专家教授要授予特殊的荣誉, 使他们像 50 年代那样, 以扎根西部、支援西部大开发为无上光荣。

第五, 提高专家教授的政治待遇, 两院院士可享受正省级待遇, 教授享受副省级待遇, 副教授享受地厅级待遇。

第六, 普遍提高西部科技人员和各类知识分子的工资待遇, 以北京、上海地区的工资为基准, 西部地区的各类专业技术

人员的全部工薪和各类补贴及奖金的收入,原则上应略高于北京和上海,最低也应与北京、上海持平。因为西部无论在自然环境、人文环境、物质生活、文化生活,还是在信息流通、交通条件等诸多方面远不及东部沿海,扎根西部就意味着牺牲。用较高的经济补偿也是应该的。同时,在住房、子女就业或入学方面给予适当照顾。

第七,实行重奖制度。对有突出贡献的知识分子实行重奖,使他们的经济收入超过东部地区同类人员的收入。建议国家设立“西部开发功勋奖”,并建立“西部开发奖励基金”。

第八,着眼于西部大开发战略的长期性和艰巨性,要牢固树立人才第一的观念,大力发展各级各类教育,加紧培养各级各类人才。同时,要努力改善用人环境,积极引进稀缺人才;要发展人才市场,为合理配置人才资源创造条件。使人才真正能够引得来、留得住、用得上。

## 二、实施西部大开发战略,必须牢牢把握政策倾斜的突破性特征

从美国西部开发的经验看,政府对发展事务的介入和政策的倾斜有着极其重要的作用。1933年罗斯福“新政”法令的颁布,政府对救济工程项目和公共工程的大规模开发以及田纳西河流域管理局的成立;1962年以后,肯尼迪和约翰逊总统先后制定了一系列开发西部的经济法案进行了“扶贫”的社会实践;1965年联邦政府成立了开发署;1968年联邦政府对各州地方政府和居民给予财政补贴达250亿美元,全国人均126美元,而西部有22个州特别是山区各州远远高于东部,也高于全国平均水平;联邦政府还从原来较发达的东北部和中西部征集了大量税收,然后通过财政转移支付的办法,将相当大的部分用于支持欠发达的西部和南部,仅1975年从东北部和中西部筹集的税金,通过财政转移流入西部的资金就有106.39亿美元;1984年,在联邦政府国内财政支出的6995.28亿美元中,用于西部的就有1580.87亿美元,占总支出的22.6%,按人均计算,西部高于其他各州,位居全国第一。联邦政府除制定实施了倾斜的关税政策、财政信贷资金支持政策外,还适时出台了鼓励“开拓者”西进的土地政策,还为西部修铁路、架桥梁,积极发展交通运输事业,并较好地解决了西部的水资源问题,为西部的发展提供了基本保障。美国西部的腾飞得益于美国政府的介入和资金支持,这些措施也为美国经济大国和世界霸主地位的巩固提供了有力的支持。

从我国东部沿海地区发展的实践看到,政策的倾斜是它们起飞的翅膀。自20世纪80年代初期,国家实施了“非均衡发展的梯度推进战略”,在全面促进沿海经济发展中,重点扶持了5个经济特区和14个沿海开放城市。深圳特区,特就特在优惠政策上,如当时内地企业的所得税,国有企业的税率为55%,其他类型的企业税率在35%左右,而深圳等特区企业的所得税率很低,最低的只有15%左右,在此基础上又减征20~50%,或者免税1~3年。这些倾斜政策为东部沿海地区的快速发展输入了充足的血液和能量。20年前的边陲小镇——深圳,由一个一无工业基础、二无人力资源、三无自然资源的小村镇发展成今天的现代化大都市,1997年国民生产总值达1130亿元,人均国民生产总值为3.06万元,在我国大城市的排行榜上,位居第六。

在这种非均衡发展战略的指导下,东西部的投资差异很大。资料显示,1982—1995年,国家基本建设及贷款规模东西部的比例是56:19,东部是西部的3.73倍。1997年,全国的固定资产总投入18791.25亿元,东部为10962.47亿元,西部为2555.64亿元,东部占全国的58.3%,西部占全国的13.6%,东部是西部的4倍多。由于东部优先发展战略和种种优惠政策

的实施,致使东西部经济发展速度、经济水平、人民生活等都出现了较大差异。1949—1978年,东西部国内生产总值的年均增长速度分别为6.81%和7.25%,西部高于东部0.44个百分点;1978—1995年间,东西部的增长速度分别为12.9%和8.7%,东部比西部高出4.2个百分点;1980年东部农民的人均收入是西部的1.39倍,1995年则扩大到2.27倍。

从国外的经验和我国东部发展的实践看到,政策的倾斜和优惠至关重要,然而东部沿海地区和西部地区已经形成的巨大差异,要是沿用以前国家对东部地区的那些优惠政策开发西部,并不能奏效,其理由是:(1)东部沿海地区利用国家倾斜政策在时空上的差异获得了巨大发展和巨大利益,而到了今天,时过境迁,这种时空差的收益再不会重现。(2)经过20多年的发展,东部的投资环境已有相当的改善,而西部的“硬环境”和“软环境”都还在低层次上。当年对外开放的优惠政策对东部的启动产生了相大的作用,但是把相近的政策用到西部却效果不佳。1997年,西部10省市、自治区吸引外资仅占全国的1.12%,而东部地区占全国的95%以上。(3)由于历史的、自然环境的、经济的和人文的等多种因素,我国西部的交通、信息、资金、人才和各种资源都相对贫乏和滞后,基础设施不完善,城市化水平低,投资环境不佳,投资的回报率还远远低于东部,承受风险的能力和复苏的能力也远比东部差。

基于以上原因,实施西部大开发战略,必须要有突破性的倾斜政策。这些政策应包括以下内容:

第一,在国家原确定的内陆开放城市的基础上,确定西安、兰州、乌鲁木齐、成都、昆明五市为特区。享受比东部特区更为优惠的特殊政策。

第二,凡是过去对东部实行的优惠财税政策,都应当适用于西部,而且应有所突破。具体来说,企业所得税可以定为5%~10%,从获利年度起5年内免征所得税,6—10年内减半征收。

第三,在西部省市区的省会城市和大城市建立保税区、航空港,以吸引外部投资。

第四,认真执行中央对西部地区实行财政转移支付的政策,对西部地区新兴企业和行业实行差别税率制度,由国家提供50%的贷款担保和减免一些税款。

第五,建立分类调控的发展政策体系。西部地区由于面积大、地貌复杂、民族众多,省情、区情各不相同,政策指导不可能完全划一,必须区别对待,分类指导,建立适合各类地区的西部发展政策体系。对于中心城市区可实行“基于增长极的适度扶持政策”,鼓励主导产业的技术改造和升级换代,鼓励新技术产业的开发;对于资源富集区,重点是优先安排国家资源开发项目,在加大国家投资力度的同时,吸引各种资本参与开发投资;对于有条件的沿边地区实行全方位的边境贸易开放政策,鼓励民族经济的发展;对于贫困地区建立反贫的创新机制,依靠挖掘内部潜力脱贫致富。

第六,鉴于西部地区生产力发展水平落后的状况,在20年内不提“以公有制为主体”的基本方针,积极鼓励混合经济和非公有制经济的充分发展。

## 三、实施西部大开发战略,必须牢牢把握资源开发的效益性特征

中国西部蕴藏着极其丰富的自然资源,特别是石油、天然气、煤炭、有色金属、稀土、钾盐以及众多的生物资源、风力资源和广阔的国土资源等等,也形成了一些以资源开发为主导产业的城市。但在长期的计划经济体制下和改革开放之后的非均衡发展战略的实施,西部富集的资源优势形成不了富集的经济优势,过去是按照国家的计划指令安排生产,其后是以支持东部

沿海,支持国家经济安排生产。因而形成了长期以来不问产品价格,不问经济效益的生产。甚至在“有水快流”的方针指导下,出现了乱采滥开的现象,有些资源已开始枯竭。

目前,中西部地区的资源禀赋优势正在衰减,同时劣势亦存。西部最突出的优势是能源和土地后备资源,山西和内蒙的煤炭资源储量多达2000亿吨以上,陕西、贵州、宁夏、新疆、云南等省区的储量均在150亿吨以上;西南地区水能资源的理论蕴藏量和可开发蕴藏量分别占全国份额的70%和77%;西部地区的土地面积占全国的2/3,有相当大的部分开发程度低,土地开发利用的潜力很大。除此之外,西部的资源禀赋并不突出。矿产资源可分为关键性矿种,重要性矿种和一般性矿种,它们对经济活动的影响力依次递减。尽管中西部45种矿产工业储量潜在价值量分别占全国的43.3%和38.3%,但中西部较丰的是一般性矿种,而且品位不高。对国民经济发展支撑作用较强的关键性矿种和重要性矿种则比较贫乏,而且大部分属于不可再生资源,在开采利用过程中将越来越少。

西部地区的资源优势存在着弱化的趋势。随着我国对外开放进一步的扩大,利用国外资源的可能性加大,西部的资源优势将更加弱化。目前国际市场上石油、煤炭、铁矿石及其他一些有色金属等矿产品价格较为低廉,许多产品的到岸价都低于西部地区产品的价格。沿海地区凭借口岸优势,随时可以兴建一批能源和原材料的加工企业,这表明中西部的资源优势对能源和原材料工业的吸引力正在减弱。

我国进入买方市场后,许多加工生产能力利用不足或处于闲置状态,势必减少对上游产品的需求,造成能源、原材料产品价格的大幅度下跌。1998年原材料工业品出厂价格同比下降了6.6%,分别比全部工业品和加工工业品出厂价格下降的幅度高2.1和3.4个百分点。价格走低,对西部资源开发带来了严重困难。

基于以上问题,西部地区的资源开发要把握好效益、效率的特点,这主要是:

第一,西部资源开发要坚持经济效益、社会效益、生态效益相统一的原则。生态效益是前提,是基础,经济效益和社会效益是目的,三者相互支持、相互促进。对那些高成本、高投入、高能耗、低效益、低产出、低效率的资源开发项目要坚决压缩,该关的关,该停的停,该转的转。对那些比较效益过低的资源产品可采取进口替代,以减少西部资源开采的强度。

第二,建立矿产资源和初级加工产品的价格保护机制。一是把价格低于价值的资源产品的价格提高到合理的价位上,二是降低价格高于价值的工业品和加工产品的价格。缩小矿产品、初级加工产品和农产品,同工业加工产品的不合理比价。三是对国家经济活动影响较大的关键资源、重点资源的开发,国家要给予适当的补贴和政策优惠。

第三,把矿产资源开发列为幼稚产业,国家建立幼稚产业的保护法,以便在加入WTO后,继续有效地保护资源开发产业。

第四,东部沿海地区如无特殊需要,一般不应再新建、扩建无资源优势的能源和原材料工业企业,如石油化工、钢铁、煤炭化工、火电等。

第五,严厉打击能源和原材料的走私犯罪活动,确保民族工业和西部资源开发的顺利进行,确保资源开发有利可图。

第六,西部资源开发的重点要转移到高科技推动下的深加工和精加工方面来,大幅度提高资源产品的科技含量和附加值,对原有企业进行结构调整和技术改造,尽快实现扭亏增盈的目标。改变过去西部向东输送低价格的原材料,东部向西部输入高价值的原料加工产品的不等价交换格局。同时也要防止在产业结构调整中,西部盲目接收东部淘汰的缺乏科技含量的

转移的企业,“你丢我拣”和“饥不择食”往往会造成负收益,给自己又套上新的“枷锁”。

第七,西部要正确地看待自己资源的优势和劣势,权衡利弊。切不可一哄而起,一哄而上,搞什么“先建设,后论证”和不顾主客观条件的“闯”与“试”。

#### 四、实施西部大开发战略,必须牢牢把握环境开发的根本性特征

西部大开发必须以保持生态环境的良性发展为前提,为基础,这是西部能否持续发展的根本性问题。中国西部在历史上曾有过“丝绸之路”的辉煌和物阜民丰的记载。“山林川谷美,在材之利多”,“阆阆相望,桑麻翳野,天下称富庶者无如陇右”,是昔日大西北的真实写照。但由于岁月的剥蚀,兵燹的破坏,以及历代的过垦过牧,造成了今日的森林锐减,草场退化,水资源枯竭,再加上世界工业化的进程,大气的变暖和污染,同样严重影响着西部的生态环境。因为环境污染是无国界的,也是世界性的难题。

改革开放以来,我国采矿业发展迅猛,年产矿石总量约60亿吨,然而采矿业引发的环境污染和生态破坏也与日俱增。大片地区地下水位下降,水质恶化,酸雨成灾。云、贵、川三省区土法炼磺,年排放二氧化硫和硫化氢达26万吨,堆积含硫废渣2000多万吨,整个炼磺区空气中的二氧化硫浓度超过国家标准5~10倍,形成酸雨PH值3~4,造成大片耕地寸草不生,几十年难以恢复。矿产开采需要疏干排水,每年仅采煤排放的矿井水就达22亿吨,选矿又需要大量用水(每选1吨矿约需5吨水),并造成水质恶化。据测算,全国矿山开采占用土地总面积586.7万公顷,矿山周围破坏土地面积约为157万公顷。粗略统计,全国固体采选每年产生的尾矿和排弃物超过5亿吨,累计存放约70亿吨,直接占用和破坏土地1.7~2.3万平方公里,还每年以200~300平方公里的速度增加,而我国的土地复垦率只有6%,仅占发达国家的1/10。矿产的开采,破坏了植被,污染了环境,造成了水土流失,西部尤为严重。

近百年来,中国西部的环境急骤恶化。20世纪30年代四川的森林覆盖率为34%,50年代下降到20%,60年代初只有9%,经过20多年的恢复,才增加到今天的13.3%,秦、陇、滇、黔的森林覆盖面积同样有较大幅度的减少;青海省是我国两大母亲河长江、黄河的源头,近年来,青海草原出现了严重退化趋势。截至目前已有1.45亿亩草地退化,其中黑土滩面积5000万亩,沙化面积2900万亩,严重退化面积6600万亩,而且沙化面积仍以年均200万亩的速度增加,致使黄河在青海的出境水量逐年减少。青海是黄河的主要水源涵养区,黄河青海出境水占黄河总流量的49.2%,而目前比10年前正常年份减少了23.2%,青海湖的水位比1908年下降了11.12米,平均每年下降12.49厘米;新疆塔里木河是我国最大的内陆河流,20世纪70年代以来,进入塔里木河的水量锐减,目前,比50年代减少了1/4,河道缩短了近300公里,下游水位下降了10米,使下游耕地面积锐减,危及到5万多人的生存。进入90年代几十万亩胡杨林枯萎死亡,大面积的沼泽、芦苇、植被和红柳等灌木基本消失,沙漠蔓延趋势逐年加剧。40年之前的罗布泊还是水波粼粼,今日已成为沙尘暴的中心;甘肃祁连山的自然环境同样面临严峻形势,林地面积由50年代初的513万亩减少到目前的212.8万亩,森林覆盖率由22.4%下降到14.4%,浅山区近70公里范围的森林已荡然无存。祁连山的雪线年均后退12.5~22.5米,发源于祁连山的三大水系56条内陆河的出山径流量从20世纪50年代的78.55亿立方米减少到65亿立方米。河西走廊沙化、荒漠化的趋势加剧,风沙线平均每年前移8~10米,679个村镇面临流沙埋没的威胁。

西部自然环境日趋恶化的原因很多,但最主要的是人为因素。这种恶化的环境不仅严重影响到西部地区人民的生产、生活与经济社会的发展,而且殃及到中、下游地区人民的生产与生活。仅西部黄土高原地区进入黄河的泥沙每年就多达16亿吨,其中4亿多吨粗沙沉积在下游河床,致使黄河的下游变成了高出地平面10多米的“天上悬河”。进入20世纪90年代每年排入黄河的废水和污水多达42亿吨,据1998年水质监测,对黄河干流及主要支流重点河段7247公里的调查评估,有70%河段的水质低于四类、五类或劣于五类。从1971年起黄河连续20多年断流,给下游人民造成了严重的损失和灾难。

因此,建设好西部生态环境是关系到全国人民切身利益和国家经济全面协调发展的大事。环境建设应该是西部大开发的重中之重,应列为西部发展战略的重点,放在首位。实施西部大开发战略,应紧紧围绕环境建设这个重点,始终把把握好它的基础性、前提性和根本性特征。还应注意以下几个问题:

第一,坚持重点,因地制宜,分类指导。西部大开发的重点是生态环境的建设,这是决不能动摇的,不论哪个省、区,都要坚决执行中央关于25%以上坡地“退耕还林、退耕还草”的指示。但在具体的生态环境建设上,各省市都要根据自己的实际情况和基本特征,具体规划,具体布置,宜农的继续发展农业,宜林的还林,宜草的还草,宜湖的还湖,切不可“一刀切”或照搬别人的模式。

第二,坚决执行“污染者付费,利用者补偿,开发者保护,破坏者恢复”的政策原则。对生态环境已构成影响和破坏的企业或单位,要按照这一政策原则该收税的收税,该补偿的补偿,对拒不执行和无力补偿的企业一般应及早关停或转产。

第三,在环境污染的治理上,应与东部沿海实行同一标准。对生态环境有污染的企业要限期达标,坚决关闭年产5000吨以下的造纸厂,年产折牛皮3万张以下的制革厂,以及土法炼焦、炼油、炼铅、炼硫、选金、电镀等小企业。

第四,国家要加大对西部生态环境的宏观指导,加大治理资金的投入,加大治理的科学研究。如荒漠化、沙漠化的防范与治理,草场的退化,黄土高原的水土流失,长江上游的生态建设,“三北”防护林的建设等等,需要国家总体研究、总体部署、总体领导,方能收到较好的效果。

第五,影响我国西部和华北生态环境质量和造成环境日渐恶化的关节点,在于水资源的匮乏。因此,国家应尽早研究,设计规划和实施“南水北调”工程,合理开发和利用水资源。

第六,积极开展环境科学研究,大力发展环境保护产业。实行环境质量领导负责制。

## 五、实施西部大开发战略,要牢牢把握发展途径多样性的特征

我国西部占国土面积2/3,地跨10个省、市、自治区。北连蒙古、俄罗斯,南濒印度、缅甸等10多个国家。各省区的自然条件和环境资源状况的差异甚大,宁、甘、新属于内陆干旱型地带,其间戈壁大漠占去了不少面积;云、贵、川属于湿润的亚热带地区,但其间又充塞着数不清的崇山峻岭与深沟险壑;青藏地区是著名的世界屋脊,平均海拔在3千米以上,不少地方常年积雪;就陕西省来说,陕北、关中和陕南三个地区的特征大相径庭,陕北干旱少雨,关中温和湿润,陕南则为多雨的亚热带气候,其三个地区的经济发展,人文风俗,生活习惯的差别更是相去甚远。基于千差万别的资源禀赋和社会、历史、人文、经济与自然环境,西部各地的开发途径和发展模式不可能简单划分,也不能由国家一方唱独角戏,必然呈现出多元性和多样性特征。在开发途径和发展模式上,主要有:

第一,生态环境恢复型与生态环境建设型。我国西部的不

少地区自然环境破坏严重,特别是长江、黄河的上游地区,老少、边、贫地区的生态环境更为突出。这些地方的开发应以生态环境恢复、生态环境保护、生态环境建设为主。把反贫困与生态建设结合起来,实行“退耕还林(草)、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的政策,由国家无偿向农民提供粮食和苗木。目前是我国实行以粮食换林草的最佳时期。

第二,基础设施建设型。基础设施薄弱是制约西部地区发展的主要因素。根据国务院“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”的思路,以公路建设为重点,加强铁路、机场、石油天然气管道干线建设;加强电网、通信、广播电视基础设施建设,加强水利基础设施建设,以基础设施建设带动西部地区的开发与建设。

第三,高科技产业牵引型。我国西部从总体上讲,要比东部落后许多,但就西部的某些中心城市或工业区来说,在新中国成立后的50多年的经济建设中积累了不少优裕的条件和基础,从人才、技术、设备条件来看,有发展高科技产业的可能。这些地方应该积极发展各类高科技产业(包括环境产业在内),以高科技产业的发展,带动各地经济社会的全面发展。

第四,富集资源和特色经济重点开发建设型。广袤西部有不少矿产资源或其他资源富集的地方,它们具有得天独厚的资源禀赋,具有发展特色经济和优势产业的基础条件,对于那些市场前景好发展优势大的地方,重点扶持、重点发展、辐射扩散,带动周边地区的经济发展。

要彻底改变我国几十年形成的西部资源以中央企业直接开发为主和资源产品外运为主的发展模式,应当将更多的加工转化产业由东部转向西部,使西部资源以外运为主变为就地加工转化为主,建设各具特色的“资源开发区”。

西部要根据国内外市场的变化,从各地资源特点和自身优势出发,依靠科技进步,发展有市场前景的特色经济和优势产业,培育和形成新的经济增长极和增长点,走适合自己区情的城市化道路。

第五,文化旅游产业引导型。旅游业是目前世界上发展最快的产业之一,被誉为“永久牌的朝阳产业”。西部地区曾为中华民族的发展创造了无数的辉煌,也留下了厚重的文化历史遗产,有着极其丰富的旅游资源,有些则是世界著名的风景名胜或文化遗产,有些在国内外的知名度很高,如四川的九寨沟、黄龙寺、峨眉山,云南的西双版纳、丽江,贵州的黄果树,西藏的拉萨和雅鲁藏布江大峡谷,陕西的秦兵马俑、华山、西安,青海的青海湖和塔尔寺,甘肃的敦煌和天水,新疆的吐鲁番等,在这些地方可以建立旅游经济开发试验区,以旅游资源的综合开发为龙头,培养当地新的经济增长点和经济发展模式。特别是新欧亚大陆桥沿线数省,可利用神奇的“古丝绸之路”对世界的强大吸引力,大力发展旅游和第三产业,建设东西文明交融的“旅游走廊”和“旅游经济”。在大力发展西北旅游网络的同时,大力发展西南旅游网络,形成南北两条旅游热线。

## 六、实施西部大开发战略,要牢牢把握科技开发的主导性特征

我国经济社会发展的格局和世界经济总趋势及时代特点,皆要求我国西部大开发决不能走美国开发西部的老路和其他新兴国家发展自身经济的路子。这是因为:(1)西方发达国家工业化过程中显露出来的高投入、高消耗、高污染的弊端已经给人类和世界带来了灾难与困惑。这是一种不可永续发展的路子,是拼资源的低效率的路子。(2)经济全球化和竞争市场化已经到了家门口,尽管我国西部还处在极不发达的阶段,但国际竞争国内化,生产销售网络化、信息化和自由化的挑战不可避免。我国西部的发展不仅面临着东部沿海地区先进生

产技术、生产规模和发展速度的压力,而且还面临着西方的压力。不论是经济全球化的浪潮还是知识经济的端倪,都要求西部开发不能走过去一般国家发展工业经济实现工业文明的老路。(3)亚洲金融危机的经验已经证明,追赶型发展战略存在诸多弊病,亚洲“四小龙”也未能逃过它的祸水侵害。

面对这些挑战和压力,我国西部要么因循守旧,抱着资源开发的思维定势不放,在“马太效应”中走向“穷极”,要么彻底改变旧观念旧模式,彻底实现三个转变(即由以资源开发为主转向以科技开发为主,由单一的经济效益型转变为经济生态效益型,由追赶型发展战略转变为跳跃型发展战略),走科技开发主导型的路子,实现跨越型的发展。为此,要注意以下几个方面:

第一,坚定不移地执行“科技是第一生产力”的方针和“科教兴国”的战略。坚持用经济全球化、生产跨国化、贸易自由化、金融一体化和“新经济”的时代潮流指导西部开发。坚持“物态经济”与“虚拟经济”、“工业经济”与“知识经济”、“物理高速公路”与“信息高速公路”同时抓,用以信息、虚拟、知识为特征的“新经济”为指导,更快更好地发展和建设“物质经济”和“工业文明”,再以此为基础,向“新经济”转变和过渡。西部开发,既要坚持“新经济”的指导,又不能操之过急,在人民还没有完全过上富裕型小康生活的情况下,就试图放弃“物态经济”的发展是不能获得良好效果的。

西部要实现跳跃式跨越式发展的唯一途径,是用现代科学技术改造、调整、武装西部的一切。没有科学技术的充分发展,就没有西部的腾飞。

第二,大力发展西部的科学研究基地,建立西部“硅谷”。由于“三线”建设和“军工企业”的发展,我国西部的一些地方具有充裕的人才资源和技术资源。我国的三大卫星发射基地全部集中在中西部,其中两个在西部。西安、兰州、成都三地的科技人才的密度仅次于北京。据1996年统计,兰州市就有各类专业技术人才22万人,位居全国31个大中城市的第6位,其密度(每万名人口中有科技人才144人)位居全国第7位,陕西的西安、宝鸡、杨凌已形成了三个国家级的技术开发区和咸阳、渭南、蔡家坡等三个省级高新技术开发试验区,聚集了陕西80%的科技人才和工业力量。四川的成都、绵阳、西昌同样聚集了十分可观的科技人才和技术力量。因此,在西部建立以西安、兰州、成都为基地的“西部硅谷”和以西昌、酒泉为基地的“航天城”是完全有可能的,通过“西部硅谷”和“航天城”的建立促进西部科学技术的全面发展,带动西部经济的跨越式发展。

第三,用现代科学技术改造和调整西部的产业结构,全面指导西部的产业开发。首先,要用先进的科学技术指导西部的生态环境建设。开发适宜于西部不同地区、不同气候、不同土质条件的还林还草建设,创建科技生态产业,如治沙产业、治污产业等等。其次,是大力发展可持续农业。用现代科学技术改造西部农业,在尽快实现农业机械化、水利化、电气化的同时,大力发展“精准农业”、“白色农业”、“立体农业”、“阳光农业”、“节水农业”、“生态农业”和现代生物技术。再次,用现代科技指导西部的基础设施建设和产业结构的调整。对有发展前景的大中型企业进行“脱胎换骨”的技术改造。根据市场的需要进行果断的调整,该转的转,该退的退,该放的放,该停的停,切不可盲目地“救死扶伤”。再其次,借助中心城市和原“三线”基地的技术优势,培育一批高起点、高新技术的新型企业,以提升西部的产业结构和增强产业素质。

第四,大力发展国民教育和各类职业技术教育,为西部培养更多的科技人才。

第五,建立西部创新体系。创新是一个民族的灵魂。西部的开发与发展,其最深厚的动力源在于创新。根据中共中央、国务

院1999年8月20日的决定精神,在建设国家创新体系的同时,建立西部的创新体系,专门研究有关西部发展的观念创新、制度创新、技术创新、工艺创新、管理创新、企业创新、教育创新等,推动西部跨越式发展。

## 七、实施西部大开发战略,要牢牢把握投资主体多元性的特征

我国西部的相对落后,是千百年来长期发展的历史积淀,广袤西部的开发又是一个庞大的系统工程。我们既要充分认识西部开发的紧迫性和必要性,又要深刻认识它的艰巨性、长期性和复杂性。

金融资本是现代市场经济的主要资本形态,是维系现代经济生命的血液。金融资本的发展状况,在很大程度上决定着经济发展的状况。西部经济发展相对滞后的一个重要原因是金融资本落后。我国西部的开发,大多是基础设施的开发,生态环境的开发,资源的开发,这些开发需要大量的资金投入。然而,由于多种因素所限,国家没有较大的财政金融能力来支持西部的开发:首先,国家政策取向还是“效率优先,兼顾公平”的原则,把促进国家整体国民经济的增长,增强综合国力,缩小与发达国家的差距放在首位,在这个前提下解决地区经济发展不平衡的问题。国家不可能放慢东部的发展速度,牺牲东部的经济效益,而把投资重点转向西部。其次,中央政府掌握的经济资源在全社会的份额很低,国家预算内投资在社会总投资中的比重仅为5%~6%。即使国家倾尽全力,将手中的资金全部投入中西部地区,如果没有其他投资主体的响应,这些资金也只能是杯水车薪,解决不了多大问题。再次,尽管国家规定了一系列鼓励外商到中西部地区投资的优惠政策,但由于西部地区的基础薄弱,投资环境没有明显改善,项目的回报率不高,致使对外商的吸引力不强。多年来,外商向中西部投资的份额一直徘徊在15%左右,其中西部只占2%左右。

要解决西部开发资金不足的问题,国家必须全面启动西部金融资本市场,牢牢把握投资主体多元化的特征,多渠道筹措资金,形成西部资本“洼地”。

第一,证券市场是筹集资金的重要渠道和场所。西部应在重庆和西安两地建立证券交易所,启动西部资本市场。在上交所新上市公司中,上海地区的上市公司占了近50%。在深交所上市公司中,本地的上市公司占了36%。正是通过大量的公司上市和这些公司的股票销售,使全国大量的民间资金汇集到了这两个城市。西部上市公司虽然比重较小,条件较逊色,但为了形成西部“资金洼地”,国家可支持在这两地设立证券交易所。

第二,设立西部专项投资基金和增加西部优秀企业上市,是加快西部“资金洼地”建设的重要渠道。截至目前,在我国设立的70多项投资基金中,西部还没有1项,也没有任何一项专门的能源开发基金。国家发行西部开发专项债券和建立专项基金是十分必要的。

第三,国家应在兰州和成都设立两个国家级的西部开发银行,西部各省市亦应成立相应的开发银行,专管各类投资项目资金的使用情况。

第四,在西部重点城市建立几个期货市场(如棉花、羊毛、矿产品等期货市场)。

第五,降低外商到西部地区投资的进入门槛,实行比东部更优惠的政策,吸引外资,吸引东部厂商来西部投资,让他们有利可赚。

(作者单位:中共兰州市委党校 兰州 730000)

(责任编辑:陈永清)