

doi: 10. 3969/j issn 1008-6439. 2009. 03. 006

继续实施西部大开发战略的现实论证^{*}

——西部大开发战略实施十年的成效、问题与对策

李靖宇,王文凭

(辽宁师范大学 海洋经济与可持续发展研究中心 区域经济研究所,辽宁 大连 116029)

摘要:应以西部大开发十年来的经济发展经验为参照系,从总体上评价西部大开发战略的实施绩效,从而更有效地继续推进西部大开发战略。要理清政策投入要点,建立高效的政策体系;要引导重点地区发展,培育区域经济增长极;也要承接东部产业转移,推进西部地区经济快速发展。

关键词:西部大开发;基础设施建设;经济发展水平;区域发展格局;梯度产业转移;区域增长极

中图分类号: F127 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-6439(2009)03-0032-11

Empirical Study of Continuous Implementation of Western Development Strategy

—Achievement, Problems and Countermeasures for Implementation of Western Development in Ten Years

L I Jing-yu, WANG Wen-ping

(Regional Economic Research Institute, Ocean Economy and Sustainable Development Research Center, Liaoning Normal University, Liaoning Dalian 116029, China)

Abstract: Ten years economic development after the implementation of western development should be used as reference strain to overall evaluate the performance of the implementation of western development to more effectively promote western development. Main policy investment points should be rationalized to set up high effective policy system. The important zones should be guided to develop to cultivate growth pole of regional economy. Industrial transfer from east China should be carried on to promote rapid economic development in west China.

Key words: western development; infrastructure construction; economic development level; regional development pattern; gradient industrial transfer; regional growth pole

西部大开发作为党和国家实施的一项关系中华民族伟大复兴的世纪战略,从1999年至今经过10年的大力运作,业已取得了举世瞩目的伟大成就,主要表现在基础设施与生态环境建设成效显

著、经济增长速度加快、人们生活水平提高、重点地区工业发展粗具规模等。与此同时,西部地区也存在一些亟待解决的问题。当前,西部大开发战略正在进入第二个阶段,纵观国内外瞬息万变的发展环

* 收稿日期: 2009-04-01

基金项目: 国家社会科学基金项目(OOBTY116)“西部大开发战略的实施与缘西边国际经济合作带的构建”

作者简介: 李靖宇(1949—),男,吉林德惠人,教授,现任教育部重点研究基地辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心区域经济研究所所长,主要从事城市经济开发与区域经济协调发展研究;

王文凭(1983—),女,江苏徐州人,助理研究员,在辽宁师范大学海洋经济可持续发展研究中心工作,主要从事城市经济开发与区域经济协调发展研究。

境,西部大开发面临着更多的机会和挑战,而西部地区亟需要做的事情就是总结经验、调整方向、深化开发。因此,根据国家发改委和国务院西部办编制的《西部大开发“十一五”规划》,有必要对西部大开发战略实施的第一阶段进行政策绩效分析,找出十年来区域经济发展中存在的主要问题,从实际需要出发提出建设性对策建议,以利于西部大开发战略进一步向纵深层次推进,本文对此试作现实论证。

一、西部大开发十年经济发展取得的成效

自从党和国家 1999 年实施西部大开发战略以来,西部地区经济发展水平大幅度提高,整体竞争力得到强化。必须肯定的是,西部大开发战略的实施改善了西部地区的整体面貌,也对今后继续推进西部大开发奠定了重要的物质基础、营造了良好的发展环境。

1. 基础设施建设取得显著性进展

党中央、国务院在西部大开发战略实施初期,选择了西部地区最薄弱、也是长期以来制约西部发展的瓶颈——基础设施作为突破口,确定了在西部大开发头十年取得突破性进展的目标。十年来,国家始终把基础设施建设作为重点,不断加强对交通、通信、能源、水利等建设的投入力度,西部地区的基础设施建设也因此取得了显著进展,其中,交通和邮电通信进展尤为迅速。

(1) 交通运输基础设施建设进展迅速。如图 1 所示,1995—1999 年,西部地区的公路运输线路长度变化趋势缓慢,5 年的时间公路运输线路长度仅

增加 92 266 公里,平均增加速度为 23 066.5 公里/年。而 2000—2005 年,西部地区公路运输线路长度开始明显增加,6 年时间运输长度增加了 226 465 公里,平均增加速度为 45 293 公里/年,是上一个阶段增加速度的 2 倍。运输长度较 20 世纪 90 年代后期相比已经上升到一个新的水平,这是国家在西部大开发初期大规模投资的成果。从 2005 年开始,公路运输线路长度开始大幅度增加,并上升到一个更高的水平。2005—2007 年,三年的时间公路线路长度增加了 559 080 公里,平均增加速度为 279 540 公里/年,是 1995—1999 年度增加速度的 10 倍,是 2000—2005 年度增加速度的 5 倍。目前,西部地区通车里程已经大幅提高,其中 2/3 左右都是西部大开发以后建成的。内河航道货运量也由 2001 年的 25 873.3 万吨增加到 2007 年的 29 411 万吨,其中云南省从 2001 年的 123 万吨增加到 2007 年的 262 万吨,增幅达 2 倍多。虽然铁路建设不及公路建设的速度,这与当地的地形有很大关系,但是可以看出在实施西部大开发以后,西部铁路建设仍然有很大的进展,目前已经形成了数条走廊与轴线,为西部经济发展提供了生命线。这些轴线,包括西安—兰州—乌鲁木齐、绵阳—成都—重庆—贵阳、柳州—南宁—北海—防城—钦州、呼和浩特—银川—兰州、贵阳—昆明—大理和重庆—万州的大动脉,基本构成了西部地区的运输通道,进一步沟通了区域间的联系,形成了便捷的对外通道,为西部地区的开发和吸引投资提供了重要的保障,对西部地区的经济发展起到了至关重要的作用。

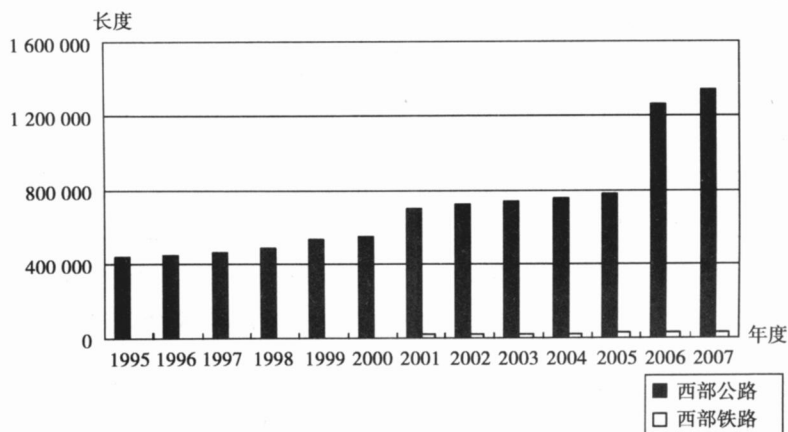


图 1 西部地区公路、铁路运输线路长度 (公里)

资料来源:根据《中经网统计数据库》(各年度)相关数据计算得出

(2)邮电通信的覆盖率大大增加。得益于西部大开发对邮电通信建设的投资,西部地区的各级中心城市以及农村城镇,都建立了不同密度的邮电通信网络,特别是在省会城市,邮电通信的便利程度已和东部地区相差无几。在广大乡村,邮电局所网点分布、广播电视覆盖率等也有很大的提高,过去闭塞的状况已得到明显改变。如图2所示,1995—1998年西部地区的邮电业务总量增加速度较为缓慢,4年间邮电业务总量仅增加227.58万元,年均增加速度为75.86万元/年;实施西部大开发之后,西部地区邮电业务总量开始大幅度增加,2001—2007年,邮电业务总量从793.52万元增长为3977.43万元,年平均增加速度为530.65万元/年,是西部大开发战略实施之前的7倍,邮电业务的发展取得了显著成绩。同样,从图3可以看出,1995—1998年西部地区市内电话户数增长缓慢,从2001年开始增长趋势迅速上升。电话户数的大量增加说明西部地区的通信建设进展较为迅速。邮电通信的发展,已经使西部地区居民可以越来越方便地参与现代社会经济活动,对西部地区的发展起到了积极的推动作用。

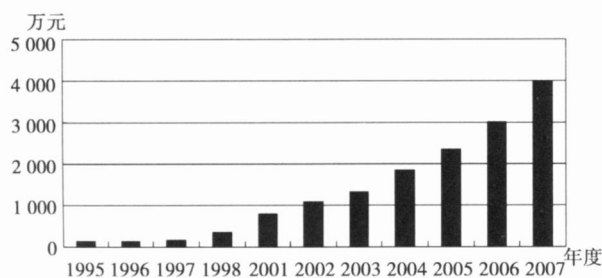


图2 西部地区 1995—2007 年邮电业务总量

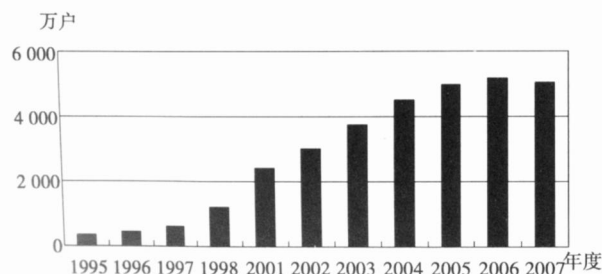


图3 西部地区 1995—2007 年度市内电话户数总量
资料来源:根据《中经网统计数据库》相关数据计算得出

2 经济发展水平得到大幅度提高

经济总量指标中的国内生产总值和人均国内生产总值,是衡量一个地区经济发展的主要指标。其中,国内生产总值是衡量一个地区经济总量规模的最基本指标,它反映了一个地区综合经济实力的大小;人均国内生产总值则反映了一个地区经济发展水平和人民生活水平。^[1]从十年来的经济总量指标的变化来看,西部大开发已经取得了明显成效,西部地区的经济增长得到了大幅度提高。

(1)西部地区 GDP 增幅较大。西部大开发战略实施以后,西部地区经济取得明显发展,直接表现为 GDP 数值的较快增长。如表 1 所示,1995—1999 年,西部地区国内生产总值从 10 481 亿元增加到 15 651.22 亿元,增幅缓慢,年均增长率 10.6%。实施西部大开发之后的 1999—2003 年,即西部大开发之初的 4 年里,西部地区的国内生产总值从 1999 年的 15 651.22 亿元增长到 2004 年的 28 603.48 亿元,年均增长率 10.9%,增长速度稍微快于西部大开发前的速度。从 2004 年开始,西部地区生产总值开始实现大幅度增加,从 2004 年的 28 603.48 亿元增长到 2008 年的 58 257 亿元,年均增长率 25.9%,增幅明显加快。2008 年,西部地区实现地区生产总值 58 257 亿元,同比增长 12.4%,增速高于各地区加总平均水平 0.7 个百分点,高于东部地区 1.2 个百分点。因为 GDP 的增长速度反映了地区经济总量规模扩张的速度,所以根据西部地区 GDP 增长速度的变化,可以得出西部地区的经济总量规模扩张速度是不同的,西部大开发实施之后经济总量扩张速度要远高于西部大开发实施之前。

(2)西部地区人均 GDP 增长较快。应当指出,西部地区人均 GDP 在 1995—2008 年间持续增长,其中 1999—2008 年增长较快。如表 1 所示,1999 年全国人均国内生产总值为 7 802.5 元,西部地区 12 省区的人均 GDP 均低于全国水平,当年排名最高的新疆比较接近这一水平,但是也相差 1 300 多元,其他省区相差更大,贵州的人均 GDP 最低,仅为 2 475 元,相当于全国水平的 31.7% 左右。到 2004 年,西部各省区人均 GDP 都有了较大幅度的增长,当年全国人均国内生产总值为 14 106 元,不少西部省区已经接近或超过这一水平,如内蒙古、新疆、重

庆等省区市,其他省市虽仍有较大差距,但差距已明显缩小。到2007年,西部地区虽然仍有较多省份的人均GDP还没有达到全国平均水平,但是12个省市区中除了贵州人均GDP低于10000元之外,其

余11个省市区都已达到了10000以上的水平。而在1999年,西部12省市区人均GDP全部都低于10000元。事实证明,西部地区经过10年的发展,经济增长已经呈现出积极的态势。

表1 我国西部12省区市人均GDP和GDP

地区	西部地区人均GDP/元					西部地区GDP/亿元			
	1999	2004	2005	2006	2007	1995	1999	2004	2007
内蒙古	5 350	12 767	16 331	20 053	25 393	857.06	1 379.31	3 041.07	6 091.1
广西	4 148	7 460	8 788	10 296	12 555	1 497.56	1 971.41	3 433.50	5 955.7
重庆	4 826	9 623	10 982	12 457	14 660	1 016.25	1 491.99	2 692.81	4 122.5
四川	4 452	7 895	9 060	10 546	12 893	2 443.21	3 649.12	6 379.63	10 505.0
贵州	2 475	4 317	5 052	5 787	6 915	636.21	937.50	1 677.80	2 741.9
云南	4 452	7 012	7 835	8 970	10 540	1 222.15	1 899.82	3 081.91	4 741.3
西藏	4 262	8 103	9 114	10 430	12 109	56.11	105.98	220.34	342.2
陕西	4 101	8 588	9 899	12 138	14 607	1 036.85	1 592.64	3 175.58	5 465.8
甘肃	3 668	6 467	7 477	8 757	10 346	557.76	956.32	1 688.49	2 702.4
青海	4 662	8 693	10 045	11 762	14 257	167.80	239.38	466.10	783.6
宁夏	4 473	9 198	10 239	11 847	14 649	175.19	264.58	537.16	889.2
新疆	6 470	11 337	13 108	15 000	16 999	814.85	1163.17	2209.09	3 523.2
西部地区	4 445	8 455	9 827	11 504	13 827	10 481.00	15 651.22	28 603.48	47 864.1
全国平均	7 802.5	14 106	16 203	18 661	21 973	—	—	—	—

资料来源:2009年《中经网统计数据库》

3. 工业发展得到进一步加快

西部大开发实施以来,西部地区工业发展进程得到进一步加快,表现为工业总产值的大幅度增加。根据中经网提供的数据,1999年西部地区工业总产值为5051.18亿元,2007年这一数值增加到18804.21亿元,增加额度达到13753.03亿元,增长了近4倍,与1999年相比,各省市区工业总产值都有了大幅度增长。由图4可以看到,工业总产值增加最多的是四川省,1999年四川省的工业总产值为1293.53亿元,2007年达到3913.92亿元,增加了3倍多。另外,内蒙古、陕西、新疆都有较大提高,其中内蒙古的增加速度是最快的,平均每年增加257.15亿元。结合西部的实际情况来看,工业增加幅度排名前5位的是四川、内蒙古、陕西、广西、宁夏。这5个省区由于建国前就属于国家重点发展的西部老工业基地,其工业发展有一定的基础,再加上西部大开发战略实施以来对该地区老工业的改造升级与新建,使得这些地区工业在原有的基础

上发展相对西部其他地区较快。纵观西部一些工业基础较好的地区,可以看出在西部大开发战略实施以来,原来工业基础好的地区在西部大开发中都得到了继续加强:一些综合性的老工业基地,如西安、重庆、兰州等市域,基本都得到了升级改造;一些资源性基地,如克拉玛依、六盘水、铜川、白银、金昌等区域,基本都得到了国家扶持;还有一些原材料加工基地,如六盘水、包头、酒泉等,也受到当地政府的重视,近几年都给予了重点发展。应当看到,西部地区还有一些省份的工业化进程比较缓慢,如西藏、青海、宁夏。虽然这些省区工业化的速度较慢,但是西部大开发还是在一定程度上加强了它们的工业基础,如宁夏1999年的工业总产值为80.7亿元,到2007年这一数额便增加为380.22亿元,在原有的基础上增加了将近5倍。因此,可以得出这样的结论:西部大开发战略的有效实施,确实带动了西部工业经济的快速发展。

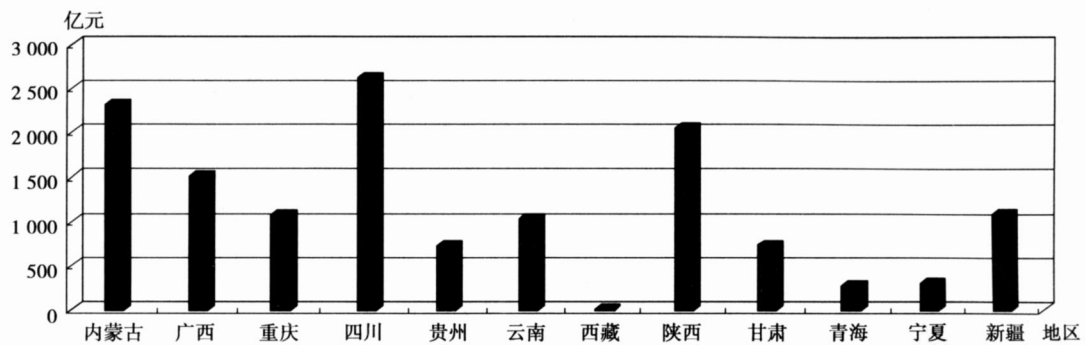


图 4 1999—2007年西部各省市区工业总产值增加值

资料来源:根据《中经网统计数据库》(各年度)相关数据计算

二、西部大开发十年经济发展存在的问题

在国家实施西部大开发战略 10 年以后,需要对战略的实施效果进行评估。只有认清西部大开发战略推进中现存的问题,才能更有力地对各项政策提出改进意见,更充分地西部发展模式及需要注意事项提出对策建议。

1. 东西部区域经济差距仍然很大

西部大开发 10 年间,12 个省市区的发展速度都达到了历史最高水平,并且连年超过全国平均水平。然而,事实却表明,10 年大规模的西部大开发,虽然提高了西部地区经济发展速度,却没有消除东西部地区经济发展的差距,这主要体现在东西部地区 GDP 占全国的比重差距以及 GDP 增长速度的差距上。

(1) 东西部地区 GDP 及比重差距。因为 GDP 能够反映一个地区的综合经济实力,所以对东西部

地区 GDP 总量进行定量分析,可以更清楚地认识到两地在综合经济实力上的差距。如表 2 所示,1999 年西部地区实现国内生产总值 15 651.22 亿元,占全国总额的 17.45%;2003 年,西部 12 省市区实现国内生产总值 23 696.31 亿元,占全国总额的 17.44%,比重逐年减少;而同期东部 11 省市实现国内生产总值由 89 677.1 亿元上升到 135 822.8 亿元,比重由 56.68% 上升到 61.09%,东部地区比重逐年增加,表明东部地区在全国经济中的地位日益上升,而西部地区则在日益下降。2003—2006 年,东西部地区 GDP 差距继续扩大,表明东西部地区综合经济实力差距继续拉大。2008 年,虽然东西部差距有小幅减小,但是仍然相差 38.59 个百分点,形势依然很严峻。这种不平衡的增长格局,势必会导致全国经济总量进一步向沿海发达地区集中,西部地区所占比重将相对下降,东西部两大区域之间经济差距将会进一步拉大。

表 2 我国东西部地区国内生产总值及其所占份额

年份	西部 GDP 亿元	东部 GDP 亿元	全国 GDP 亿元	西部占全国 的比重 /%	东部占全国 的比重 /%	东西部之间 比重差距
1999	15 651.22	50 830.28	89 677.1	17.45	56.68	39.23
2000	17 088.57	57 411.91	99 214.6	17.22	57.86	40.64
2001	18 728.22	63 610.30	109 655.2	17.07	58.01	40.94
2002	20 718.38	71 176.65	120 332.7	17.21	59.15	41.94
2003	23 696.31	82 967.41	135 822.8	17.44	61.09	43.65
2004	28 603.48	99 494.72	159 878.3	17.89	62.23	44.34
2005	33 585.93	117 795.40	183 217.5	18.33	64.29	45.96
2006	39 495.78	137 542.30	211 923.5	18.64	64.90	46.26
2007	47 864.14	163 369.90	257 306.0	18.60	63.49	44.89
2008	58 257.00	174 265.10	300 670.0	19.37	57.96	38.59

资料来源:根据《中经网统计数据库》(各年度)相关数据计算得出

(2)东西部地区 GDP 增长速度差距。实施西部大开发以后,西部地区经济增长速度在逐年加快,但是,与此同时,东部地区的经济在以更高的速度增长。从 GDP 增长速度来看,1999—2006 年,以 1998 年作为基数,西部地区 GDP 增长指数分别是:5.8%、15.6%、26.7%、40.1%、60.2%、93.4%、127%、167%;而东部地区 GDP 增长指数分别是:7.8%、19.2%、35.1%、51.1%、76.2%、111.3%、150.1%、192.1%,8 年间西部地区与东部地区的 GDP 增长率都有很大的提高,但是西部与东部增长率差距却由 1999 年的 1.9 个百分点扩大到 3.7 个百分点、8.5 个百分点、11.0 个百分点、15.8 个百分点、17.6 个百分点、22.9 个百分点、25.0 个百分点。这说明,8 年来西部地区在加快发展,东部地区也在加快发展,而且东部地区的发展要快于西部地区,东西部差距呈逐年扩大的趋势。从图 5 中可以看出,1999—2006 年,东西部地区的差距曲线呈现逐年持续上升的趋势。1999—2000 年,东西部地区 GDP 增长率差距并不十分巨大,但是随着全国经济的发展,东西部差距开始拉大,西部大开发并没有解决东西部差距这一严峻的现实问题。尽管在 2007 年,东西部地区 GDP 增长率差距由 2006 年的 25.0 个百分点减少为 23.3 个百分点,但是 23.3 个百分点的差距依然是东西区域经济发展的巨大鸿沟。

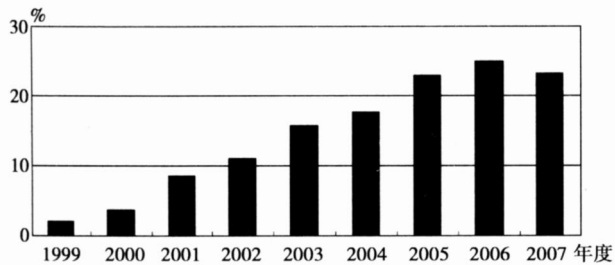


图 5 东西部地区 GDP 增长率差距的变化

资料来源:2009 年《中经网统计数据库》

2 利用外资水平依旧较低

经验表明,招商引资水平是影响一个地区发展的关键因素。当前西部地区的经济发展仍然面临着资本的瓶颈制约,尽管国家在西部大开发实施期间对西部的投资逐年增加,国有投资成为西部投资的主体,但是与国有投资形成鲜明对比的是,西部地区的非国有投资严重偏少,尤其是外商投资甚至

出现负增长,这对西部地区的经济发展十分不利。

(1)外商投资的总体规模较小。目前,西部地区的外商投资一个明显的特点就是规模小、数额低。从表 3 中可以看出,2004 年西部地区外商投资总额为 772 亿美元,到 2005 年这一数额仅增加 98 亿美元。相比较东部地区利用外资额度,西部地区的增加额度非常小。其中西藏、青海的外商投资额度都在 10 亿美元以下,占全国的比重不足 0.1%。新疆、宁夏、甘肃、贵州等省份的外商投资规模也比较偏小,占全国比重不足 0.5%。更令人担忧的是,随着西部大开发战略的实施,国家制定了一系列优惠政策来引导外资流入西部,但是西部地区的外商投资规模并没有因此而大幅度增加,实际增加幅度非常低,甚至出现了停滞不前的态势。2001 年,西部地区外商投资总额达到 771 亿美元,占全国比重 5.88%。2005 年,西部地区外商投资总额虽然有着小幅度的增加,但是占全国比重却进一步下降为 5.85%。西部地区外商投资的前景不容乐观。

表 3 2004、2005 年西部地区外商投资总额及占全国比重

地区	投资总额 亿美元		占全国比重 / %	
	2004	2005	2004	2005
内蒙古	108	126	0.82	0.76
广西	127	147	0.97	1.00
重庆	72	80	0.55	0.55
四川	140	166	1.07	1.13
贵州	22	23	0.17	0.16
云南	79	84	0.6	0.57
陕西	125	137	0.95	0.94
甘肃	31	32	0.24	0.22
青海	10	7	0.07	0.05
宁夏	41	45	0.31	0.31
新疆	14	19	0.11	0.13
西藏	3	4	0.02	0.03
西部合计	772	870	5.88	5.85

资料来源:根据《中经网统计数据库》(各年度)相关数据整理所得

(2)外资区域分布不平衡。从西部各省市的情况来看,有一些省市外资投资额出现较快增长。根据表 3 提供的数据,增长额度较大的有四川、广西、内蒙、陕西等省份,分别增加了 26 亿、20 亿、16 亿和 12 亿美元;但也有 50% 左右的省份外商投资总额增幅较小,如贵州、云南、甘肃、西藏等省份,外商投资

增加额度非常小,西藏一年只增加了 1 亿美元,而且基础数额很小,外商资本利用率非常小。部分省份甚至有所下降,如青海省投资额度从 2004 年的 10 亿美元下降到 2005 年的 7 亿美元,本身外商资本额度就较少,下降后就更少了。可见,外商投资的地区分布很不均衡,2005 年西部地区外商主要投资省份集中在四川、广西、内蒙、陕西这 4 省市,上述这 4 省市的外商投资总额约占西部地区的 66% 以上;而其他地区吸收外商直接投资数额较少,呈现出区域

分布的不平衡状态。

3. 工业化水平仍然偏低

随着西部大开发战略的实施,西部地区的工业化水平虽然有了一定程度的提高,但相对于全国来说,西部地区的工业化水平仍然很低,工业经济增长速度缓慢,远远落后于全国工业化的平均水平,更落后于东部沿海工业化水平,工业总产值在全国所占比重严重偏低。

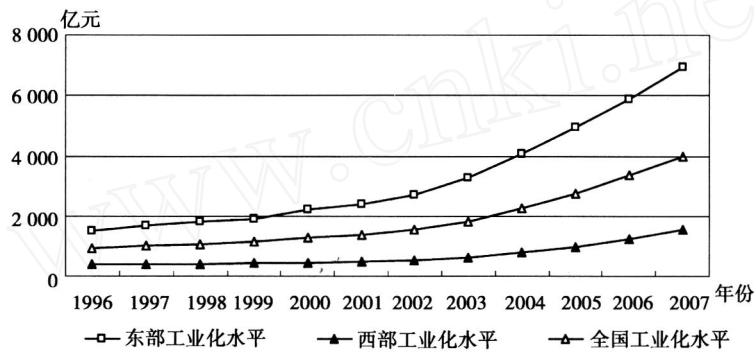


图 6 东部、西部、全国工业化水平分布差异

资料来源:根据《中经网统计数据库》(各年度)相关数据计算得出

(1)与东部及全国工业化水平相比较。从图 6 中可以看出,1996—1999 年,西部地区的工业化水平低于全国及东部的工业化水平,但是差距不是很大。据中经网提供的数据,1998 年,西部地区平均工业总产值为 408.4 亿元,东部地区为 1792.22 亿元,全国平均工业总产值为 1076.071 亿元,西部与东部地区差距为 1383.82 亿元,西部与全国的差距为 667.67 亿元。2007 年,西部地区平均工业总产值为 1567.018 亿元,东部地区为 6957.261 亿元,全国为 3978.684 亿元,西部与东部区域差距为 5390.24 亿元,西部与全国的差距为 2411.67 亿元,东西部区域工业总产值差值是 1998 年的 4 倍,西部与全国的工业总产值差值是 1998 年的 3.6 倍,东西地区差距大幅度扩大,西部地区工业总产值远远落后于东部,也落后于全国的平均水平。从图 6 中可以看出,自 2003 年以后,这种差距呈现出扩大的趋势,在东部地区工业化水平大踏步向前走的时候,西部地区几乎是停滞不前。

地区比重为 60.14%,西部地区比重较低。而西部大开发实施以来,1999—2003 年,西部地区的工业总产值占全国的比重却在逐年降低,从 1999 年的 14.4% 下降到 2003 年的 13.28%。东部 11 省市占全国工业增加值的比重由 1999 年的 60.14% 上升到 2003 年的 63.11%,东部地区所占比重是西部地区的 4 倍多。从 2003 年开始,西部地区所占份额虽然有所增加,但是增长速度缓慢,直到 2006 年西部地区的工业比重才回到原来 1999 年的比重,8 年间西部地区的工业总产值在全国的地位几乎是原地

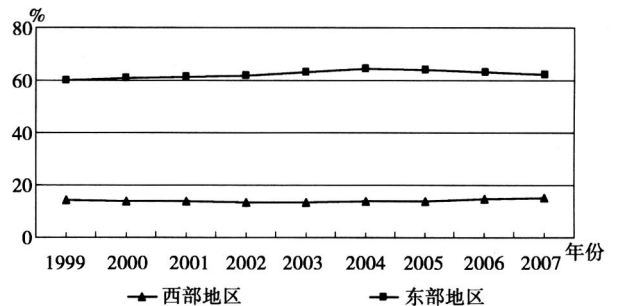


图 7 东西部地区工业总产值占全国的比重

资料来源:根据《中经网统计数据库》相关数据计算得出

不动。2004年开始,东部地区的比重在小幅度下降,西部地区的比重在小幅度升高,但是东部地区比重即使下降,其在全国工业总量的地位仍然很高,一直保持在60%左右;而西部地区比重即使在升高,却由于发展速度缓慢,仍然保持在20%以下,地位依然很低。相对于广阔的面积和占全国1/3的人口来说,西部区域工业总产值的地位实在不能与之相匹配。

三、继续实施西部大开发战略的对策

在西部大开发战略继续实施的规划中,调整西部地区今后的重点发展方向,是从中央到地方各级政府都应当高度重视的大问题。在党的“十七大”关于区域经济协调发展总体战略的部署下,在深入贯彻和落实科学发展观的过程中,根据温家宝总理2009年政府工作报告强调的西部地区发展重点,结合西部地区经济发展的实际情况,应当对影响西部地区发展的关键性问题进行论证,并且提出西部大开发未来区域经济推进的对策创意。

1. 理清政策投入重点,建立高效的政策体系

应当指出,一些发达国家在对落后地区进行开发时,往往在政策措施上予以配套实施。国内的成功经验也告诉我们,建立高效的政策体系,对落后地区的发展至关重要。国家在西部大开发战略实施中制定的政策,总体来说是成功的。然而,任何事物都是随着外在条件的变化而变化的,政策也不例外。西部地区在发展,政府制定的各项政策也应随之完善,与之适应。

(1)理清政策实施的重点。纵观国家实施西部大开发的战略历程,政策投放大致可以分为互有重叠的三个阶段:第一个阶段大约为2000—2008年,这一阶段是以政府投入为主的阶段,这个阶段的主要任务,就是完善基础设施、加大生态环境建设力度、促进人才培养等;第二阶段大约为2002—2010年,这个阶段是以城市化、产业结构重组、沿周边对外开放为主要任务;第三阶段则是以制度建设、资源流动和产权市场化为主要任务。^[2]目前,西部地区的基础设施及生态环境建设已取得较大成效,虽然还有很多不足之处,但是应当看到目前及今后工作的重点应有所调整。2009年处于西部大开发战略实施的第二阶段,而且这个阶段即将结束,必须清醒认识到第二阶段的任务并没有完成。因此,在

继续完善第一阶段任务的基础上,力争又好又快地完成第二阶段的任务,应当是当前政策实施的重点,也是西部的政策投放针对性倾斜的切入点。

(2)认清政策实施的关键。西部地区要实现经济快速发展,必须把发展工业放在重要位置,而工业的发展又建立在大量资本投入之上,西部地区当前最缺的资源之一又是资本,所以资本的引入应当是西部地区今后政策实施的关键点。资本按照来源主要分为中央财政拨款、外资和其他同级区域资本流入。中央财政拨款是政府直接干预经济的一种方式,目前西部地区大量建设项目仍然需要中央进一步加大财政转移力度,从根本上保证西部大开发战略的有效推进。外资和国内同级区域资本也统称为区外资本,因为资本的本性在于它的流动目标是“利润”,所以它们总是流向能够带来最大利益的地区。在当今经济全球化及市场一体化的环境下,根据市场经济的规律,资本的流向必定会是经济基础较好的地区,西部地区在吸引资本上存在着明显劣势,依照目前的发展水平,西部地区还不具备独立吸引大量资金的能力。如果政府不注重引导资本流向,那么西部地区的发展很可能验证“马太效应”中的“穷者越穷”现象,即吸引资本的量越来越小。因此,从中央到地方政府在制定政策时,应有针对性地制定一系列优惠政策引导资金流入西部地区,增强西部对资金的吸引力和聚集力。与国内其他地区的优惠政策相比较,西部地区要想吸引资金,就必须有别的地区没有的优惠政策。只有这样,好的项目、大的资金才能被吸引过来。就像当年国家扶持东部经济特区一样,要有“特殊”政策。如果政策不够特殊、不够优惠,那么在西部环境相对恶劣的条件下,实施的和东部相差无几的优惠政策,就不能形成“政策洼地”,就不能把资金吸引到西部地区。

(3)确保政策实施的效果。一般说来,好的政策需要好的执行者,需要真正有效地落实。有鉴于此,在中央政府制定一系列优惠的政策之后,地方政府不仅需要深刻理解政策,灵活运用政策,真正落实政策,而且还要制定与之相配套的高效的地方政策。只有这样,中央的政策才能真正地在地方发挥出效力。必须正视,地方政府在区域经济发展中扮演着中央政府不能替代的角色,因此西部地方政府对于自身建设应当与时俱进,提高制定政策及执

行政政策的水平,转变政府职能,为企业发展提供高质量服务。现代社会需要政府由管理型向服务管理型转变,政府必须真正承担起市场经济中的服务者和宏观管理者的角色。不可否认,西部大开发这10年的成绩,在一定程度上应当归功于西部地区的当地政府。与此同时,也应认识到,西部地区政府仍然存在着管理方式和管理理念落后的现象。相比东部高效的市场经济体系,西部地区经济体系则相对落后很多,这是西部地方政府不可推卸的责任。时至今日,西部地区某些地方政府在市场配置中仍然起着阻碍市场资源自由流动的作用。为了本区域利益,不顾整体利益,实行划区划块发展,看不清长远利益,这是西部地区地方政府普遍存在的误区。这需要地方政府加快自身建设,优化管理方式,提高落实政策和执行政策的能力。

2 引导重点地区发展 培育区域经济增长极

由于西部地域非常广阔,各地区的自然条件和社会经济水平千差万别,因此在财力有限的条件下,西部大开发绝非是对西部所有区域齐头并进、平均使力,而应当是在不同时期,选择重点地区、重点领域培育增长极,通过发挥增长极的聚集和扩散效应,带动区域经济协调发展。^[3]根据国家“十一五”规划纲要关于区域发展划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的功能定位要求,从西部地区的实际情况出发,西部地区应当重点加强西陇海兰新经济带和长江上游经济带的建设,努力形成经济增长极,利用其集聚和辐射作用,带动西北、西南两大区域发展,从而带动整个西部地区的整体推进。

(1)构建区域经济发展的合理格局。早在2000年《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》中就指出:“实施西部大开发,要依托亚欧大陆桥、长江水道、西南出海通道等交通干线,发挥中心城市作用,以线串点,以点带面,有步骤、有重点地推进西部大开发。”^[1]然而,直至目前,西部地区并没有有效地落实国家制定的发展规划,至今还没有形成具有相当经济实力和规模的经济带。当前,中国三大经济增长极依次是:长江三角洲、珠江三角洲、环渤海经济区,东北地区也力争成为中国第四个经济增长极。从地理位置上看,这四大经济增长极都处在中国沿海地区,区域经济发展重心依然偏于沿海一边,致使大面积的西部地区面仍然面临着

严峻的形势,所以必须重视在西部地区培养新的区域经济增长极,努力构建区域经济协调发展的全国格局。否则,东西部地区差距会进一步拉大,不仅不利于西部大开发的继续推进,也将影响全国区域经济的协调发展。

(2)促成西陇海兰新经济带。根据点轴开发理论,所谓“点”就是指在一定区域的各级中心城市,具有科技水平较高、基础设施优越等特点,相当于“增长极”。所谓“轴”,实质上就是产业带,是资源开发、产品和劳务生产流通的基地。以此理论为参照系,再根据目前西陇海兰新经济带发展的现状可以看出,经过十多年的发展历程,西陇海兰新经济带已经暴露了许多问题,必须加以解决:一是在兰州、乌鲁木齐两个特大城市之间2000公里的广大区域内,缺少“二传手”,即在区域经济中具有支撑和带动作用的大城市和中型城市,也就是缺少作为中心城市的“点”,这就导致了整个西陇海兰新经济带上存在着“低谷”段,致使区域内城市间的经济交流和合作比较薄弱,因此铁路也只是作为一个交通运输通道在发挥作用,还没有起到连接“点”的产业带的作用。^[4]西陇海兰新经济带今后的重点应是发展一批有经济实力的大中等城市,比如类似于西宁、哈密之类的二级城市,使它们尽快发展起来,以便作为区域经济增长极发挥带动作用。二是必须努力打造强有力的区域龙头。作为中国经济实力最为雄厚的经济带——长江经济带,其发展离不开上海这一龙头经济区。而反观西陇海兰新经济带,可以看出经济带在以往的发展中并没有明确地发展龙头,对龙头带动作用的认识也不够。西安地处西部最重要的交通干线——陇海兰新线与西部大开发第一阶梯的交汇点,可以看成西部大开发的桥头堡,也是西陇海兰新经济带的桥头堡。经过考察其城市综合竞争力、经济实力等方面,认定西安可以作为西陇海兰新经济带的龙头加以重点发展,力争建设成为西部区域经济中心、技术创新中心、物流中心和金融中心,使之成为西陇海兰新经济带的区域龙头,带动整个西北地区进入经济发展的快车道。

(3)建设长江上游经济带。长江上游经济带东起重庆的万州,沿长江到重庆市后分为两支:一支沿长江到宜宾,另一只沿成渝线和宝成线向北至成都和绵阳,而区域经济带的重点是成渝沿线。构

成这一轴线的主要城市是重庆市区、万州区、涪陵区和四川的成都、绵阳、德阳等,其中重庆、成都发挥着中心城市的枢纽作用,支撑着整个川渝区域经济发展。因此,可以认定,长江上游经济带重点建设的是成渝经济区。^[5]成渝经济区是长江流域重要的区域板块,在中国实施的沿海、沿江的“T”字形国土开发战略中,可以与长江中下游特别是最发达的长江三角洲遥相呼应,在中国东中西互动的区域发展格局中发挥着重要的承接传递作用。^[6]从发展现状来看,在整个西部地区,成渝经济区是发展基础最好、发展水平最高的区域,在西部大开发中能够发挥出重要的支撑和带动作用。然而,由于行政体制的原因,成渝两大都市之间竞争大于合作,彼此的联系还不够强,而且两市无序竞争明显加剧,产品进入对方市场的门槛很高,严重阻碍了经济区的发展。成渝两大都市今后必须明确自己的发展定位和职能分工:一是要强化成渝两大都市之间的产业联系,建立起联动的发展机制。在广大的西南地区,这两个都市经济区都应建设成为西部开发的一级经济中心和技术创新中心,使之成为长江上游成渝经济带的两大经济“增长极”,成为西南区域经济发展的“双引擎”,并且依靠成渝两大都市的产业、技术、人才、金融、信息、市场等优势,对周围地区进行辐射,带动区域经济协调发展。二是要从实际需要出发,下工夫打造成渝经济增长轴。成渝地区是西部地区人口与城镇最为密集的区域,也是西部地区工农业最为发达的地区,所以应当加快整合成渝地区,使成都、重庆两大增长极转化整合为一条巨大的增长轴,使之具有两个单增长极所不具有的功能。^[4]三是要积极培育和壮大二级和三级中心城市的规模和职能等级,构建以成渝两大都市为中心、各级中心城市相互联系和合作的中国西部最大的双核心城市群,形成西南地区的人口、产业、信息、科技和文化的集聚中心,成为中国西部最有经济实力和科技开发能力的战略支撑点。^[5]

3. 承接东部产业转移 推进西部经济快速发展

为了加快西部大开发的现实进程,国家在2009年制定了《中西部地区外商投资优势产业目录》,进一步扩大了中西部地区开放的领域和范围。从这一文件中可以看出,国家希望通过在某些领域积极引进国内外先进技术装备和现代化的经营管理的

方式,发挥中西部地区资源、产业、劳动力等优势,促进中西部地区有序承接产业转移,推动中西部地区经济快速发展。据此,西部地区应采取实际行动,积极落实国家政策。

(1)认清承接产业转移的必要性。产业转移是指某些产业从一个国家或地区转移到另一个国家或地区的过程,也是市场经济发展的必然规律。在经济全球化和区域一体化进程不断加快的大背景下,积极主动地承接产业转移,已成为后发地区加快转变经济发展方式、实现跨越式发展的重要助推器。当前,中国东部地区的经济已经发展到一定阶段,鉴于利润最大化的考虑,一些相对优势下降的传统产业与衰退产业需要向外转移。应当认定,承接东部产业转移,对西部地区的经济发展有着相当大的促进作用:一是产业转移往往伴随着先进技术的转移。对于西部地区来说,承接产业转移相当于直接吸收发达地区先进的产业、先进的经验、技术、资本等,从而越过漫长的摸索阶段,发挥后发优势,迅速建立起现阶段自身没有能力发展的产业,加速本地区工业化进程;二是产业转移的过程必将涉及大量的土地、设备、生产原料的购买等,这将大大刺激西部地区的投资需求,拉动西部地区GDP的增长;三是西部地区承接产业转移,有助于解决西部地区劳动力就业问题。据调查,东部地区转移的产业多是劳动密集型产业,如纺织、服装等,此类产业吸收劳动力的强度很大,这在一定程度上能够解决西部劳动力就业问题。^[2]

(2)跟上承接产业转移的进程。当前,东西部之间产业转移现状并不理想,东部地区的产业并没有出现向西部地区大规模转移的态势,使得西部地区并没有获得预想的收益。导致这种现象的原因是多方面的,既有外部因素,也有内部因素,但最重要的一个因素是西部地区自身的问题。东部地区的产业需要转移,这是一个必然的趋势,而西部地区没有相应的能力来承接东部的产业转移,这是问题的根源。首先,西部地区现有的产业基础难以承接东部地区的产业转移。东部地区进行产业转移,必须考虑与其相关联的上下游产业的市场分布。而西部大多数地区不具备这种产业基础,致使东部地区的产业在西部地区无法落地。因为西部地区现有的产业多是国家计划经济时期建立的国有企业构成,产业发展的基础很难适应东部产业的需

求,企业在这种落后地区重新选择关联产业将付出更大的额外成本,因此东部的很多企业不愿意选择西部作为产业转移的目的地。其次,在西部进行生产,企业将面临更多的额外成本。在东部地区,市场经济体系比较健全,企业间的竞争趋向平等,交易成本较低。而在西部地区,市场经济体系还不健全,政府相对较多地卷入到微观经济活动中去,因此企业可能更多地考虑非市场的因素,比如企业与当地政府及管理部门的关系,这无疑增加了企业的交易成本。相比较而言,东部相对落后地区的生产成本还是比较低,出口优势更突出,企业在这里还可以获得相对高的利润,就不会太积极地选择西部地区作为产业转移的目的地。^[7]面对现实,西部地区应当清楚地认识到自身在承接产业转移中的劣势,必须努力克服自身的发展缺陷,采取相应措施,把劣势降到最小,甚至转化为优势,以便有足够的力量承接东部大规模的产业转移。

(3)承接产业转移的对策建议。首先,西部地区应利用自身具备的相对优势。西部地区虽然不具备吸引东部产业转移的绝对优势,但是西部地区的直接生产成本还是明显低于东部,这是西部地区具备的相对优势所在。因此,西部地区应当充分利用现有的产业基础,如兰州、西安、成都、重庆等较发达地区,深入分析其产业特点,在此基础上构建能够承接东部产业转移的产业基础,即利用相对优势吸引东部产业转移。其次,西部地区应改善落后的制度环境。制度环境包括市场经济制度的发育状况、政府的职能及办事效率、政府管制手段和方法等。从理论上说,一个有效率的经济组织,对经济的发展具有巨大的促进作用。地区的经济增

长、投资吸引力,实质是制度起着决定性作用,如果不能提供更好的制度,转移企业的交易费用将会增加,费用的增加会抵消生产成本的降低,进而会减弱对转移企业的吸引力。西部地区应认识到这方面的不足,不断完善市场经济制度,健全市场体系,转变政府职能,提高政府办事效率,消除不合理的行政干预和市场壁垒,促进生产要素的自由流动,通过制度创新和体制改革来优化经济发展的外部环境,提高东部企业在西部进行投资生产的期望值。展望未来,当东部大规模的产业转移到来之时,西部地区的后发优势就可以体现出来,西部大开发的现实进程就会进一步加快。

参考文献:

- [1] 陈秀山,张可云. 区域经济理论 [M]. 北京:商务印书馆,2003.
- [2] 陈秀山,孙久文. 中国区域经问题研究 [M]. 北京:商务印书馆,2005.
- [3] 陈栋生,王崇举,廖元和. 区域协调发展论 [M]. 北京:经济科学出版社,2005.
- [4] 丁任重. 西部大开发与区域经协调发展问题研究 [M]. 成都:西南财经大学出版社,2007.
- [5] 刘卫东. 中国西部开发重点区域规划前期研究 [M]. 北京:商务印书馆,2003.
- [6] 白永秀. 区域经理论论丛 [M]. 北京:中国经济出版社,2006.
- [7] 韦苇. 中国西部经济发展报告 (2006) [M]. 北京:社会科学文献出版社,2006.

(编辑:夏冬;校对:段文娟)

加拿大劳里埃大学社会工作学院院长 Lesley Cooper教授访问我校

2009年4月27日,加拿大劳里埃大学社会工作学院院长 Lesley Cooper教授一行三人来我校访问,与我校政治与社会发展学院周昌祥副院长、邓蓉副教授及余建华博士等就专业合作等方面的内容进行了友好交流。我校社工专业开展的各种项目,特别是社工专业师生参与四川地震灾后的社会工作服务,引起了 Cooper教授的极大兴趣。双方在互派访问学者、师资培训和国际学生交流项目等方面进行了初步商谈,并达成了良好的合作意向。