



Munich Personal RePEc Archive

The Historical Evolution and Evaluation of Development Policies for Western China

Lu, Zheng and Deng, Xiang

School of Economics, Sichuan University, P.R.China

1 September 2009

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/33873/>

MPRA Paper No. 33873, posted 24 Oct 2011 07:49 UTC

西部地区发展政策的历史演变及评价

路征 邓翔

(四川大学经济学院, 四川成都 610064)

摘要: 新中国成立后, 中国区域经济政策经历了“平衡发展→不平衡发展→协调发展”的演变过程。在不平衡发展战略时期, 实施了两次“西部开发”, 在西部地区打下了现代化工业基础。2000年正式实施的西部大开发战略, 则是我国实质性进入区域协调发展阶段的标志。三次“西部开发”产生于不同的历史社会背景, 这决定了其不同的开发模式和政策目标, 也决定了不同的开发效果。本文沿着区域政策演变的历史路径, 追寻三次“西部开发”的背景、原因和模式, 并对实施效果做出了一定评价。

关键词: 西部大开发 区域政策 经济发展

The Historical Evolution and Evaluation of Development Policies for Western China

Zheng Lu & Xiang Deng

(School of Economics, Sichuan University, Chengdu, 610064)

Abstract: After the founding of P.R. China, China's regional development strategy experienced the evolution progress of “Balanced Development→Unbalanced Development→Coordinated development”. There exist twice “GO-WEST” campaigns which laid the foundation of modern industries for western region in Balanced Development era, and the third one, known as *Western Development Strategy* which began in 2000, is the symbol of entering regional coordinated development era. These three “GO-WEST” campaigns were carried out in different historical backgrounds and finally obtained different achievements. Following the historical evolution of regional policies in China, this paper analysed the backgrounds, reasons, patterns and effects of three “GO-WEST” campaigns.

Keywords: Western Development; Regional Policy; Economy Development

作者简介: 路征 (1982—), 羌族, 四川平武县人, 经济学博士, 研究方向: 宏观经济分析、区域经济, E-mail: j.road@hotmail.com; 邓翔 (1963—), 四川营山县人, 四川大学经济学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 宏观经济学、区域经济学、发展经济学。

本文是西部开发研究联合体招标项目《西部开发十年经济发展评估》的部分内容, 并曾入选“第八届全国区域经济学学科建设年会暨变革时代的中国区域经济学学术研讨会”

(2009年10月, 西南民族大学), 本文未曾公开出版。*This paper was presented in the seminar held in Southwest University For Nationalities in Oct. 2009, and this paper wasn't published by any journals and presses.*

目 录

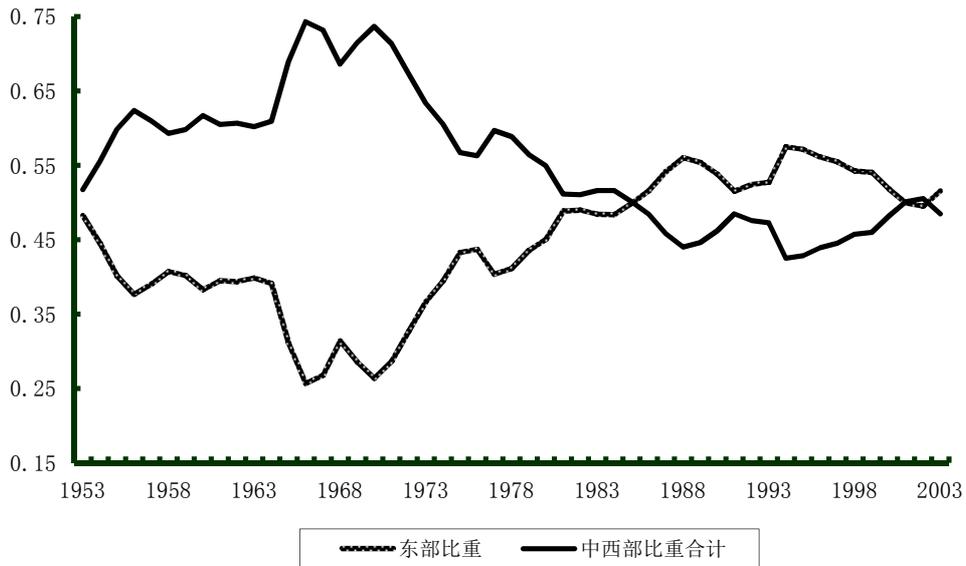
1.中国区域经济战略的调整过程	1
1.1 1978 年以前：平衡发展战略.....	4
1.2 1979-1991：不平衡发展战略.....	5
1.3 1992-1999：协调发展战略（1）.....	8
1.4 2000 年之后：协调发展战略（2）.....	11
2.第一次“西部开发”：生产力向西布局	13
2.1 政策背景：平衡发展战略和计划经济体制.....	14
2.2 政策目标：建立现代工业基础.....	14
2.3 主要措施：国家投资和工业布局.....	15
（1）国家投资规模和部门分配.....	15
（2）国家投资的地区分布和生产力布局.....	16
2.4 政策效果及评价.....	18
3.第二次“西部开发”：“西南三线建设”	19
3.1 政策背景：国际国内政治经济环境.....	19
3.2 政策目标：国防安全和建立独立工业体系.....	20
3.3 主要措施：投资重点向西南和“三西”地区转移.....	20
（1）国家投资规模和部门分配.....	20
（2）国家投资的地区分布和生产力布局.....	21
3.4 政策效果及评价.....	22
4.第三次西部开发：西部大开发战略	23
4.1 西部大开发战略的提出.....	23
4.2 西部大开发主要政策工具.....	24
（1）财政转移支付.....	25
（2）国家投资和国债投资.....	27
（3）税收优惠.....	31
（4）金融信贷支持.....	32
（5）指导（引导）工具.....	36
（6）对口支援和东西互动政策.....	37
4.2 西部大开发政策总体评价.....	43
（1）西部大开发相关政策特征.....	43
（2）西部大开发相关政策存在的主要问题.....	45

新中国成立后，中国区域经济政策经历了几次重大调整，经历了“平衡发展→不平衡发展→协调发展”的政策演进。在这样的大背景下，西部地区由于受到国家战略的影响，在不同时期体现出不同发展特征。在平衡发展战略时期，国家执行了两次“西部开发”举措，工业布局向内地倾斜，在西部地区尤其是西南地区打下了现代工业的基础，这一时期的“西部开发”是在计划经济体制下实施的，经济发展完全受中央计划的指挥，难以充分调动微观经济主体的积极性，再加上当时特殊的国内政治环境，第一、二次“西部开发”虽然取得了一定的成就，但却付出了沉重的代价。改革开放之后，为了缩小日益扩大的东西部经济发展差距，中央政府在 1999 年提出了西部大开发战略，以协调全国经济发展。本文沿着中国区域经济战略的时空演变，对各个时期区域政策、特征、和成就进行回顾、分析和评价，并将重点放在对西部大开发相关政策的分析。

1. 中国区域经济战略的调整过程

建国以来，中国的区域经济战略经历了几次调整，将区域战略的调整过程总体上分为三个阶段已是学术界的共识^①。第一阶段是 1949~1978 年，被称为平衡发展战略，其主要特征是在封闭条件下追求平均。第二个阶段是 1979~1991 年，这一阶段是不平衡发展战略，主要特征是在开放条件下发展优势区域，第三阶段是 1992 年之后的区域协调发展战略，主要特征是政策向欠发达地区倾斜，缩小区域发展差距。也有人将 1999 年作为一个新阶段的开始，2000 年以后，实现区域协调发展的相关具体政策开始实施，西部大开发、中部崛起、振兴东北老工业基地，以及其他众多区域合作性政策相继落实，这与 1992~1999 年期间思想重于实践形成了鲜明对比。

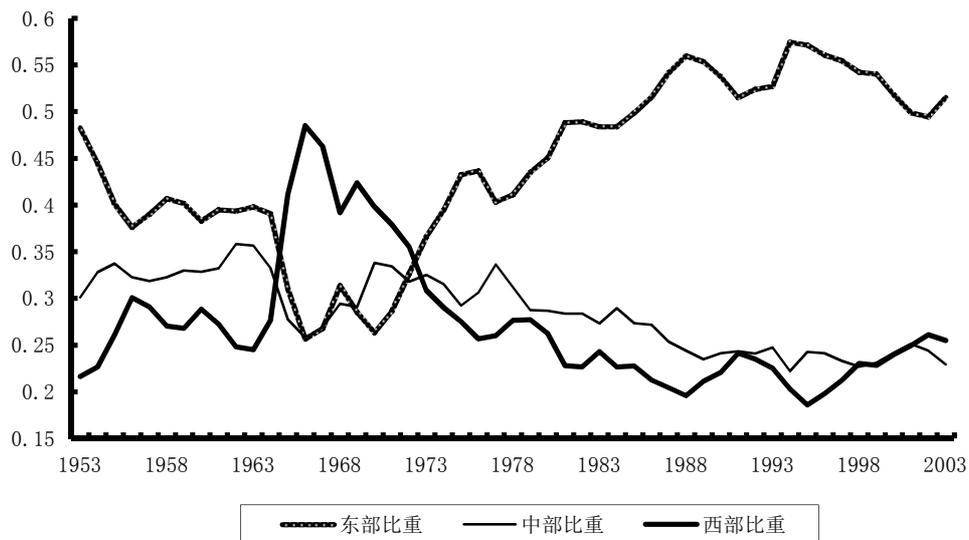
^①见陆大道等（1997，2003）、张可云（2003）、魏后凯（2006）等。



注：2005 年开始，中国统计年鉴不提供基本建设投资统计数据，地区统计年鉴只有少数省份包括基本建设投资统计数据。由于与其他部分研究基于的东、中、西地区划分标准不同，具体比重有差异，本研究采用地理位置与经济发展水平相结合的方式划分，即西部（10+2）、中部（8）、东部（11），下同。
 数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编（1949-1999）》、《中国固定资产投资统计数典（1950-2000）》、《中国统计年鉴》（2000-2004）相关数据计算。

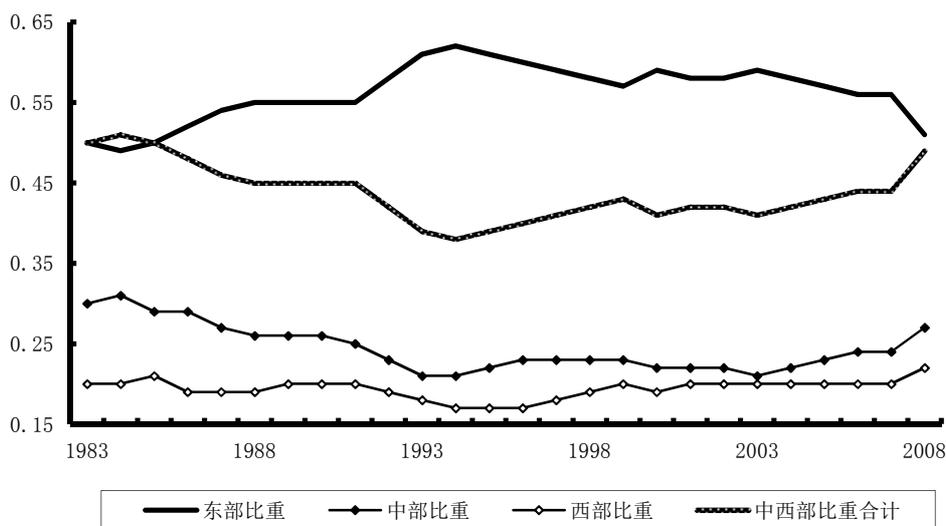
图 1a 东部和中西部基本建设投资比重（1953-2003）

改革开放以前，计划经济体制下的区域发展战略与整个国家的发展规划相匹配，国家投资占绝对优势，私人投资比重很低，所以，投资比重可以准确反映生产力的战略布局。图 1a 是有统计期间基本建设投资地区比重的长期变化趋势，在 1978 年以前，用于中西部基本建设的比重明显大于东部地区，之后东部地区超过中西部地区，2000 年前后东部和中西部基本各占一半。图 2-1b 给出了分东、中、西三个地区的基本建设投资比重，19 世纪 70 年代中期已经开始出现投资上的向东转移，东部地区比重迅速扩大，90 年代后西部地区比重有所回升。



数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编（1949-1999）》、《中国固定资产投资统计数典（1950-2000）》、《中国统计年鉴》（2000-2004）相关数据计算。2005 年开始，中国统计年鉴不提供基本建设投资统计数据，地区统计年鉴只有少数省份包括基本建设投资统计数据。

图 1b 东、中、西基本建设投资比重（1953-2003）



数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编（1949-1999）》、《中国固定资产投资统计数典（1950-2000）》、《中国统计年鉴》（2000-2008）、各地区 2008 年统计公报相关数据计算。

图 2 东、中、西全社会固定资产投资比重（1983-2008）

1992 年后社会主义市场经济体制的实施，使社会资本更加活跃，政府投资比重有所下降，所以全社会固定资产投资能够体现投资力量的区域选择，1983 年到上世纪 90 年代初，中、西部地区全社会固定资产投资比重有所下降，之后有所上升，这也体现出不平衡发展战略向协调发展战略的转变，投资的区域选择蕴涵着区域政策的影响，在基本建设投资项目个数指标上，也反映了同样的事实（表 1）。

表 1 各计划时期全部建成投产基本建设投资大中型项目个数

时 期	全 国	东部地区	中部地区	西部地区	不分地区
1953-1957	595	241	157	119	78
1958-1962	581	245	130	132	74
1963-1965	355	127	76	62	90
1966-1970	743	162	219	330	32
1971-1975	742	208	241	272	21
1976-1980	515	190	159	159	7
1981-1985	520	246	120	142	12
1986-1990	589	297	136	138	18
1991-1995	954	439	270	215	30
1996-2000	959	487	151	289	32
1953-1980	3531	1173	982	1074	302
1981-2000	3324	1469	677	784	394

数据来源：根据《中国固定资产投资统计数典（1950-2000）》整理。

基本建设和全社会固定资产投资都能够反映出区域发展战略的调整过程，为此我们保持整体上三次调整的划分方法，并将区域协调发展战略阶段划分为两个阶段。作为分析有关西部之区域政策的宏观背景，这里只简要回顾三个阶段总体战略的调整。

1.1 1978 年以前：平衡发展战略

1978 年以前，由于受区域平衡发展思想的影响，再加上国际国内特殊环境，我国区域生产力整体布局体现出平均思想。为了改变建国以前中西部地区工业基础薄弱、经济发展落后的困境^①，国家的投资布局开始向中西部倾斜，出现了两次明显的“向西推进”^②。在这一时期，基本建设投资大中型项目共计 3531 个（1953-1980），其中有 1074 个位于西部地区，约占 30%，有 982 个位于中部地区，约占 28%，中西部合计占 58%左右，东部地区占 33%^③。在平衡发展思想的指导下，“一五”、“二五”期间生产力布局首次大规模向西推进，中西部基本建设投资比重达到 60%以上，接下来在“三五”、“四五”计划期间，三线建设使全国约 3/4 的投资转向中西部地区，尤其是对西南地区的投资比重很大，这些投资一方面改善中西部地区的交通基础设施，一方面则大量建设现代工业，尤其是在西部地区布置了大量重工业和军事工业。

^①建国初期，全国工业集中在东部地区，工业总产值中 77%以上集中在东部沿海，西北、西南、内蒙古地区几乎没有工业（陈栋生主编，1993；魏后凯主编，2006）。

^②魏后凯主编：《现代区域经济学》，经济管理出版社，2006 年，第 549 页。

^③由于有 9%的项目不分地区，所以东、中、西合计不等于 100%。

上述整体战略的向西倾斜主要受到两方面的影响，一是来自平衡发展思想的影响，另一个是国际政治环境的影响。平衡发展思想有两个理论渊源^①，新中国成立初期中国接受前苏联多方面援助，以提高社会主义建设速度，前苏联的均衡发展思想被引入到中国，事实上，这也是马克思经济学的主要思想，恩格斯就曾指出：“大工业在全国尽可能平衡的分布，是消灭城市和乡村分离的条件”^②。建国初期的国际政治环境对中国十分不利，中央政府对国际形势的过重估计也成为了实施平衡发展战略的关键因素，为了做好战争准备，国家在工业布局上向中西部地区尤其是“三线”地区推进。

第一阶段的区域发展战略，是在经济封闭和计划体制背景下的平衡发展战略，是在平衡、均富和经济服从政治的思想下实施的。在这一阶段，内地经济得到一定程度的发展，尤其是基本建立了现代工业基础。但是，这些成就是在损失整体发展效率的代价下获得的，东部原本发达的工业出现衰退，大量资源被强制性向西配置。遗憾的是，这一牺牲效率和沿海经济增长的发展战略并没有达到最初设想的均衡或均富效果，根据有关研究，地区差距只在建国初期的10年中有所缩小，从20世纪50年代末期开始迅速扩大（刘树成主编，1994），沿海和内地的人均国民收入之比也从60年代中期开始上升（魏后凯，1995）。整个国民经济在低收益高成本的模式下运行^③，再加上“大跃进”、“文革”等打击，经济增长和人民收入水平提高缓慢。按1950年不变价格计算，1953年至1978年期间，实际GDP年均增长率6.31%，人均实际GDP年均增长率则仅为4.16%，三年困难时期，实际GDP和人均实际GDP更是分别出现-27.91%和-26.94%的负增长。

1.2 1979-1991：不平衡发展战略

改革开放之前的经济发展虽然取得了一定的成就，但也付出了不菲的代价，尤其是工业布局没有发挥地区优势，国民经济在一个低水平的发展模式下运行。1978年底，中共十一届三中全会总结了30余年经济发展的经验教训，邓小平在会上做了《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的总结发言，党的工作重心开

^①魏后凯主编：《现代区域经济学》，经济管理出版社，2006年，第551页。

^②马克思、恩格斯：《马克思恩格斯全集》（第20卷），人民出版社，1971年，第312页，转引自魏后凯主编：《现代区域经济学》，经济管理出版社，2006年，第551页。

^③根据陆大道等（1997）的测算，1953年至1980年全国形成的固定资产投资中，只有62.5%发挥真正的经济效益。见陆大道、薛凤旋主编：《1997中国区域发展报告》，商务印书馆，1997，第7页。

始转移到社会主义现代化建设上，我国从此进入了改革开放新时代，区域不平衡发展战略取代了平衡发展战略，投资、对外开放等政策优惠向沿海地区倾斜。1979到1991年间，做了改革开放后至今六次重大区域政策调整中的两次^①，第一次是十一届三中全会开始实施的向沿海倾斜的区域发展政策（发展优势区域战略），珠三角地区在改革开放之初获得了政策上的充分支持，为后来的快速发展打下了基础，第二次是1990年实施的浦东开发，成就了长三角经济中心。

表2 基本建设投资地区分布

年 份	基本建设投资（亿元）				基本建设投资比重（%）			
	全 国	东 部	中 部	西 部	东 部	中 部	西 部	中西部合计
1979	474.04	206.35	136.33	131.36	43.53	28.76	27.71	56.47
1980	514.34	231.74	147.57	135.03	45.06	28.69	26.25	54.94
1981	415.62	203.06	117.87	94.69	48.86	28.36	22.78	51.14
1982	517.50	253.41	146.87	117.22	48.97	28.38	22.65	51.03
1983	536.44	259.69	146.42	130.33	48.41	27.29	24.3	51.59
1984	685.68	331.79	198.6	155.29	48.39	28.96	22.65	51.61
1985	979.59	488.7	267.95	222.94	49.89	27.35	22.76	50.11
1986	1086.00	560.28	294.99	230.73	51.59	27.16	21.25	48.41
1987	1253.5	679.31	318.11	256.08	54.19	25.38	20.43	45.81
1988	1491.08	835.05	363.94	292.09	56.00	24.41	19.59	44.00
1989	1448.25	802.22	340	306.03	55.39	23.48	21.13	44.61
1990	1589.07	854.71	383.48	350.88	53.79	24.13	22.08	46.21
1991	1954.42	1007.12	475.91	471.39	51.53	24.35	24.12	48.47

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编（1949-1999）》、《中国固定资产投资统计数典（1950-2000）》、《中国统计年鉴》（2000-2004）相关数据计算，保留两位小数。

在这一时期，东部地区基本建设投资比重快速增加，而中西部比重下降，1979 年中西部合计基本建设投资比重为 56.47%，1991 年下降到 48.47%，下降了 8 个百分点，东部地区 1986 年所占比重达到 51.59%，自建国以来首次超过 50%。在全社会固定资产投资方面，中西部地区也出现下降趋势，东部地区有所上升。在利用外资方面，东部地区实际利用外资在全国的比重一直保持在 90%以上，1990 年，东部地区实际利用外商直接投资占 92.95%，中部 3.46%，西部 3.59%，1991 年东部地区有所下降，占 93.29%，中部 4.09%，西部 2.63%。

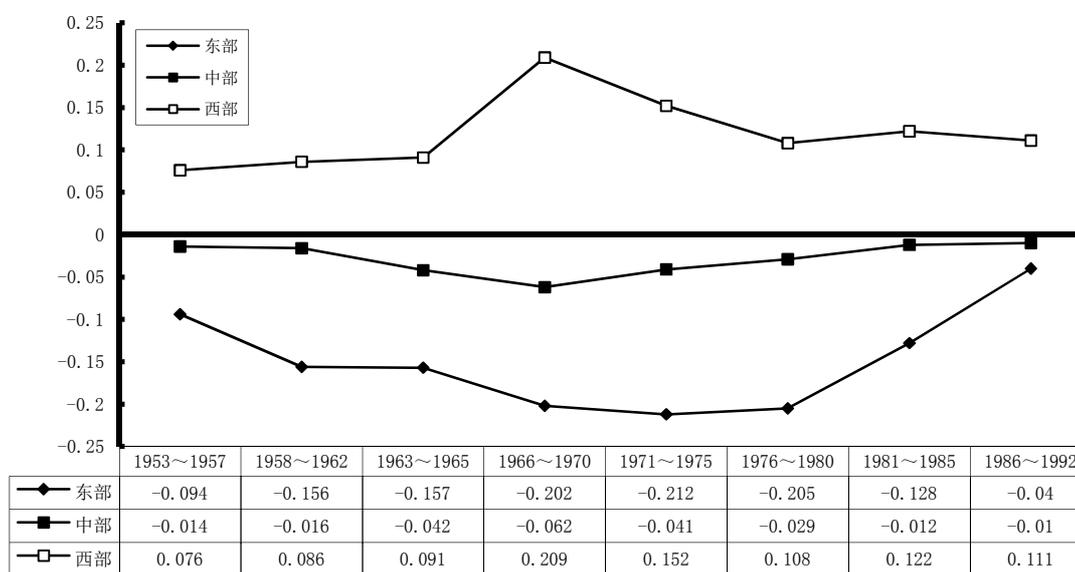
^①这里指改革开放初期的确定的发展优势区域战略、20 世纪 90 年代初开始的浦东开发及长三角经济经济中心、1999 年确立的西部大开发战略、2002 年提出的振兴东北老工业基地、2006 年正式实施的中部崛起战略和 2006 年提出的主体功能区战略，这里采用朱文晖和张玉斌（2004）的划分标准，见朱文晖、张玉斌：《改革开放以来中国区域政策的四次调整及其研判》，《开放导报》，2004 年第一期，第 37~42 页。

表3 全社会固定资产投资地区分布

年份	全社会固定资产投资（亿元）				各地区比重（%）			
	全国	东部	中部	西部	东部	中部	西部	中西部合计
1983	1292.17	645.24	390.92	256.01	49.93	30.25	19.81	50.07
1984	1676.40	821.31	514.13	340.96	48.99	30.67	20.34	51.01
1985	2400.81	1204.90	702.53	493.38	50.19	29.26	20.55	49.81
1986	2794.62	1452.80	801.04	540.78	51.99	28.66	19.35	48.01
1987	3361.65	1799.67	923.90	638.08	53.54	27.48	18.98	46.46
1988	4120.07	2259.19	1089.29	771.59	54.83	26.44	18.73	45.17
1989	3791.81	2066.86	972.16	752.79	54.51	25.64	19.85	45.49
1990	4057.55	2213.03	1049.30	795.22	54.54	25.86	19.60	45.46
1991	5079.89	2788.90	1265.41	1025.58	54.90	24.91	20.19	45.10

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》相关数据计算，保留两位小数。

政策向西部的倾斜还导致了国内收入资源支配权从东部地区向西部地区的转移，魏后凯等（1997）利用“国民收入转移率”来分析国民收入在地区间转移的变化趋势，研究发现，东部和中部在 1992 年之前一直是净流出，东部国民收入净流出最大，西部一直是净流入。1980 年以后，东部地区国民收入转出的程度迅速缓解。



资料来源：根据魏后凯等（1997）估算的数据绘制（魏后凯、刘楷、周民良、杨大利、胡武贤著：《中国地区发展——经济增长、制度变迁与地区差异》，经济管理出版社，1997，第 135 页）。该表的西部是指西部 10 省，不包括内蒙古和广西。

图 3 各地区国民收入转移率变化情况

在不平衡发展战略下，东部沿海地区快速发展，对外开放程度不段深化，国民经济增长速度也较改革开放之前有所加快，以 1950 年不变价格计算，1979 至 1991 年期间，实际 GDP 年均增长率达到 7.58%，实际人均 GDP 年均增长率达

到 6.49%，较改革开放以前都有不同幅度的提高（其中，治理整顿期间出现一次负增长）。从地区发展差别来看，东部发展速度快于中西，东部 11 省市 GDP 总量占全国的比重上升，1978 年，东部 11 省 GDP 占全国的比重为 50.22%，1985 年上升到 51.11%，到 1991 年，东部地区比重上升到 53.11%，中部 8 省 GDP 1978 年占全国的比重为 29%，1991 年下降到 28.86%，西部从 1978 年的 20.78% 下降到 20.03%。

不平衡发展战略时期，全国经济尤其是东部沿海经济活力有所提升，但受计划经济体制的影响，只有那些被授予特殊政策的地区才能享受到开放经济带来的好处。所以，这一阶段是我国经济体制转型的探索阶段，经济效率虽然较改革开放之前有所提高，但仍然受到计划经济体制的严重束缚，地区间的矛盾也有所加剧，“一些地方政府为了增加地方财政收入，保护其幼稚的加工业不受外地产品的冲击，便采用种种行政手段，构筑名目繁多的贸易壁垒”^①，“诸侯经济”开始盛行，这成为国民经济进一步快速发展的桎梏。

1.3 1992-1999：协调发展战略（1）

在改革开放之初，邓小平就明确了让东部沿海地区先行放开发展，然后带动内陆地区发展，在改革开放的最初 10 余年中，东部地区经济发展迅速，中西部地区发展缓慢，沿海和内地绝对差距逐渐扩大。1992 年春节，邓小平南巡讲话确定了未来社会主义经济发展的基本方向，即由计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，对外开放逐渐由沿海向内地扩散，借鉴沿海经济发展的经验，沿江、沿边和内陆省会城市相继对外开放，改革开放开始在全国全面铺开。

1991 年 3 月，李鹏在《关于国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要的报告》中正式提出“协调发展”的思想，1992 年党的十四大正式确定社会主义市场经济体制的改革目标后，区域协调发展思想开始正式取代不平衡发展战略，1994 年 3 月，国务院第十六次常务会议审议通过《90 年代国家产业政策纲要》，指出：“在继续发挥经济较发达地区优势并其发展的同时，积极扶持欠发达地区的发展，逐步缩小经济发达地区与欠发达地区的差距”，中西部欠发达地区的经济发展问题开始得到重视。尽管在战略上转入了区域协调发展，在“效率优

^①魏后凯主编：《现代区域经济学》，经济管理出版社，2006，第 561 页。

先、兼顾公平”的原则指导下，内陆地区获得了相应的政策支持，尤其是1994年分税制改革后，地方政府具有更大的主动权，全方位的对外开放也逐渐将沿海和内地“置于一个较为平等的竞争环境下”（高新才、童长凤，2008）。但事实上，19世纪80年代的沿海优先发展政策，已经让沿海地区确立了中西部无法比拟的优势，大量资源向沿海集中，外资也集中在东部沿海，内地资本和人力资本也向沿海流动，形成“孔雀东南飞”之势。

表4 20世纪90年代实际利用FDI的地区分布

单位：万美元

年份	全国	东部		中部		西部	
		实际利用 FDI	比重 (%)	实际利用 FDI	比重 (%)	实际利用 FDI	比重 (%)
1990	324446.5	301574.5	92.95	11215.0	3.46	11657.0	3.59
1991	434293.5	405148.8	93.29	17741.0	4.09	11403.7	2.63
1992	1188025.2	1054852.2	88.79	80738.0	6.80	52435.0	4.41
1993	2679904.8	2240150.0	83.59	230953.0	8.62	208801.8	7.79
1994	3468201	2947822.0	85.00	267585.0	7.72	252794.0	7.29
1995	3780423.7	3227765.0	85.38	327237.0	8.66	225421.7	5.96
1996	4261975	3685717.0	86.48	386315.0	9.06	189943.0	4.46
1997	4627859.4	3903826.4	84.35	466971.0	10.09	257062.0	5.55
1998	4605240	3920564.0	85.13	432352.0	9.39	252324.0	5.48
1999	4466189	3842830.0	86.04	425745.0	9.53	197614.0	4.42

数据来源：根据《新中国50年统计资料汇编》实际利用外商直接投资地区数据整理和计算，全国数据为地区数据之和，实际利用额保留1位小数，比重保留两位小数。

全面开放的政策为中西部地区引进外资提供了有利条件，中西部地区实际利用外商直接投资大幅提高，尤其是中部地区提高迅速，到1999年，中部地区实际利用FDI比重达到9.53%，东部地区比重虽然有所下降，仍然保持在85%左右，西部地区比重在90年代呈现出“V”型态势。总体来看，尽管中西部地区比重在全国有所提高，但85%以上的外商直接投资仍然集中在东部沿海地区。基本建设投资和全社会固定资产投资的地区分布也在90年代发生了变化，中西部地区的比重在1994年以后都有明显上升，东部地区比重相应下滑，但仍然保持在50%以上。

表5 基本建设投资和全社会固定资产投资的地区分布

年份	基本建设投资比重 (%)				全社会固定资产投资 (%)			
	东部	中部	西部	中西部合计	东部	中部	西部	中西部合计
1992	52.41	24.1	23.49	47.59	58.07	23.05	18.87	41.93
1993	52.73	24.76	22.51	47.27	60.59	21.16	18.25	39.41
1994	57.48	22.23	20.30	42.52	61.58	21.10	17.32	38.42
1995	57.16	24.27	18.58	42.84	61.28	21.91	16.81	38.72
1996	56.1	24.13	19.78	43.90	60.24	22.77	16.99	39.76
1997	55.47	23.32	21.21	44.53	59.28	22.86	17.86	40.72
1998	54.26	22.7	23.04	45.74	57.79	23.06	19.14	42.21
1999	54.04	23.12	22.85	45.96	57.43	22.97	19.6	42.57

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》相关数据计算，保留两位小数。

20世纪90年代的区域协调发展战略，仍然属于启动阶段（魏后凯，2009），中西部地区虽然在机会上获得了平等，但经济增长远不及东部。国家在投资和产业布局上向中西倾斜，并力图促进东部地区的辐射作用，以带动中西部地区的发展，国家在中西部地区开始有选择的设立国家级经济技术开发区和出口加工区，但东部地区的比重仍分别占到了62.5%和73.7%（魏后凯主编，2006，第565~566页）。这一阶段政策的总体特征体现为^①：①实施全方位的对外开放，中西部地区对外开放力度加大；②加大了中西部地区基础设施和基础产业建设力度；③加强对中西部贫困落后地区的扶持和东部发达省市与西部省区的对口支援。

区域协调发展战略启动阶段的相关措施对中西部地区经济发展起到了积极作用，全国经济也在全方位的对外开放和社会主义市场经济体制下以较快速度增长，按1950年不变价格计算，1992年到1999年期间，实际GDP年均增长率达到7.63%，人均实际GDP年均增长率达到6.48%，但东部地区经济增长显著快于中西部地区，对外开放对东部沿海地区的作用也显著大于中西部地区，据测算，20世纪80年代到1999年期间，对外开放对东部地区GDP的直接作用率为21.93%，使GDP增长率提高了1.14个百分点，而从90年代初开始的沿江沿边对外开放政策对中西部地区GDP的直接作用率为4.24%，仅使GDP增长率提高0.31个百分点（郭腾云、陆大道、甘国辉，2002），对外开放政策对东部沿海地区的作用远远大于中西部地区。地区差距从90年代初期开始扩迅速扩大，根据前面利用泰尔指数的测算，1990年我国地区差距达到改革开放后最低的0.103，之后开始迅速上升，1999年上升到

^①见郭腾云、陆大道、甘国辉：《近20年来我国区域发展政策及其效果的对比研究》，《地理研究》，2002年第四期，第505页。

0.148，东中西三大地带间的差距由1990年的0.047上升到1999年的0.094。

1.4 2000年之后：协调发展战略（2）

90年代的区域协调发展战为中西部地区未来经济发展提供了条件，但仍然没有进入实质性阶段，地区差距的扩大越来越受到关注。在1999年之后，进行了改革开放至今六次重大区域政策调整的后四次，一是1999年中共十五届四中全会确立的西部大开发战略，第二次是2002年提出的振兴东北老工业基地，第三次是2006年正式实施的中部崛起战略，第四次是2006年《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出的主体功能区战略。这四次战略的实施，基本上构成了我国区域经济发展的整体格局，由东部、中部、西部、东北四个区域发展战略构成的全国经济布局，在各个区域内部，不断深化经济体制改革，转变经济增长模式，提升产业结构，形成增长极和增长带，加强内部区域合作，在区域之间，点轴线面全面合作，珠三角地区、长三角地区、环渤海地区等经济区、经济带、经济圈相继提出并实施，区域合作区在全国铺开。同时，国家还设施了主题功能区战略，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区，以按不同的环境承载能力谋求各类型区域可持续协调发展。至此，区域协调发展进入了一个崭新的阶段。

表6 2000~2009年我国部分经济区和城市群建设

区域	区域战略	国务院批准	中央部门推进	省级政府批准
东部	鼓励东部率先发展	京津冀都市圈(环渤海地区)、珠江三角洲地区、长江三角洲地区、海峡西岸经济区、江苏沿海地区	山东半岛蓝色经济区、黄河三角洲地区	黄河三角洲高效生态经济区(山东)、胶东半岛城市群(山东)、山东半岛城市群(山东)、温台地区城市群(浙江)、环杭州湾地区城市群(浙江)、环杭州湾产业带(浙江)、鲁南经济带(山东)
中部	中部地区崛起战略	武汉城市圈、长株潭城市群	皖江城市带	中原城市群(河南)、沿淮城市群(安徽)、江淮城市群(安徽)、环鄱阳湖城市群(江西)
西部	西部大开发战略	成渝经济区、关中天水经济区、广西北部湾经济区	南(宁)贵(阳)昆(明)经济区、西三角经济圈、呼包银—集通线经济带	成都平原城市群(四川)、沿黄城市带(宁夏)
东北	振兴东北老工业基地战略	辽宁沿海经济带	长(春)吉(林)图(们江)开放带动先导区	沈阳经济区(辽宁)、辽宁中部城市群(辽宁)

注：“国务批准”是指国务院批准发展规划的经济区、带、城市群，其中海峡西岸经济区依据为国务院通过的《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》；“中央部门推进”指中央有关部门正在推进编制发展规划的经济区、带、城市群，或中央部门组织过发展研讨会的合作区^①；“省级政府批准”是指省级政府部门批准（批复）发展规划的经济区、带、城市去；

资料来源：根据国务院及各省公布文件收集整理，截止2009年8月。

1999年提出的西部大开发战略是实施区域协调发展战略以来的第一次重大举措，国家相继在西部地区投资建设了众多工程项目，以改善西部地区落后的基础设施条件和保护生态环境，“西气东输”、“西电东送”、“青藏铁路”、“退耕还林”、“天然林保护”等重大工程相继实施，据统计，到2007年底，国家在西部地区新开工重点项目达到92项，总投资达13042亿元，国家财政投资和转移支付合计达2000多亿元（魏后凯，2009）。

2002年中共十六大提出了振兴东北等老工业基地的战略，2003年发布《关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》，2007年发布《东北地区振兴规划》，计划用10到15年时间将东北建设成具有国际竞争力的“四基地一保障区”^②，国家从项目投资、财税、金融、社会保障等方面进行重点扶持（魏后凯主编，2006）。

中部崛起战略早在2004年就被提出，2006年中共中央和国务院正式发布《关

^①长江上游经济带、西陇海兰新线经济带等在《西部大开发十五规划》所有提及，但目前尚未形成具体的发展规划，中央部门也未组织召开相关研讨会，故不在此列。关于西陇海兰新线经济带，仅甘肃省于2003年6月出台过《西陇海兰新线经济带甘肃段开发规划》。

^②见魏后凯：《中国国家区域政策的调整与展望》，《开发研究》，2009年第5期，第24页。

于促进中部地区崛起的若干意见》，提出要把中部建成全国重要的粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高技术产业基地以及综合交通运输枢纽。中部崛起成为1999年以后继西部大开发和振兴东北地区等老工业基地之后的又一重要的区域发展战略。2007年发布了《国务院办公厅关于中部六省比照实施振兴东北地区等老工业基地和西部大开发有关政策范围的通知》，比照振兴东北老工业基地战略，一些中部老工业地区基地的城市将得到国家援助进行基地改造，老工业基地的企业将享受到历史欠税豁免、税收优惠、社会保障、国企改革、土地和矿产资源等不同程度的支持，比照西部大开发，中部6省243个县（市）^①将获得财政转移支付和税收优惠政策，以及信贷、农业、教育、基础设施方面的政策扶持。为落实中部崛起相关政策，商务部已经明确从七个方面支出中部崛起^②，包括支持中部地区设立产业转移示范园区、促进东部沿海加工贸易向中部地区梯度转移、支持中部地区国家级经济技术开发区建设、支持中部地区进一步优化进出口商品结构、支持中部地区大力发展服务贸易、支持中部地区企业“走出去”和支持中部地区开展投资和产业转移促进活动。目前，《促进中部地区崛起规划》正在制定当中。

2. 第一次“西部开发”：生产力向西布局

由于长期处于闭关锁国的封建社会，近代中国基本没有现代工业，在新中国成立时，整个国民经济中近代工业的比重只有 10%（陆大道，2001，第 24 页），但这 10%的近代工业又大量分布在沿海地区，全国工业总产值中，超过 77%的部分集中在东部沿海地区（陈栋升主编，1993），西部地区基本没有现代工业基础。在这种国民经济发展极度不平衡的背景下，国家开始实施平衡发展战略，在“一五”和“二五”时期，进行了第一次生产力布局的大规模向西推进（魏后凯主编，2006，第 551 页），试图在西部地区快速建立起现代工业体系，可以将其称为新中国历史上的第一次“西部开发”。

^①其中，山西 50 个，安徽 30 个，江西 41 个，河南 54 个，湖北 28 个，湖南 40 个，分别占 20.58%、12.35%、16.87%、22.22%、11.52%和 16.46%。

^②来源：中华人民共和国中央人民政府门户网：http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/26/content_1296503.htm。

2.1 政策背景：平衡发展战略和计划经济体制

第一次“西部开发”是在“一五”（1953-1957）和“二五”（1958-1962）期间，新中国建立之初，国家经历1949年到1952年的调整时期，已经基本控制了国民党政府时期造成的恶性通货膨胀，并且基本完成了封建土地制度的改革，农村生产力得以解放。随后，政府开始关注新中国的经济发展，但受马克思主义经济学和前苏联经济理论的影响，逐渐形成平衡发展的思路，以改变旧中国遗留下来的薄弱经济基础和经济布局的严重不均。同时，计划经济体制是社会主义国家当时唯一的选择，在计划经济体制和平衡发展战略的指导下，这一时期的全国经济布局都按照中央计划执行，各地区没有自主调整政策的权利，资源和人力开始在中央的调配下向内地转移。

第一个五年计划于1951年着手编制，1953年公布实施，在1954年，又组成了以陈云为组长的8人编制小组进行修改，1955年7月提请全国人大一届二次会议审议通过，第一个五年计划是根据“国家在过度时期的总任务而制定的”^①，旨在利用工业化来改造个体农业、个体手工业和资本主义商业（李富春，1955）。1956年9月，中共“八大”通过了周恩来主持编制的《关于发展国民经济的第二个五年计划的建议的报告》，但是由于1958年开始的“大跃进”和“反右倾”运动，第二个五年计划难以执行，1960年9月，中央在批转国家计委《关于1961年国民经济计划控制数字的报告》中提出了国民经济调整、充实、巩固、提高的“八字方针”，1961年1月党的八届九中全会正式批准，从此进入了调整期，直到1966年的第三个五年计划实施。

2.2 政策目标：建立现代工业基础

李富春在《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》中指出，第一个五年计划的基本任务是：“集中主要力量进行以苏联帮助我国设计的156个单位为中心的、由限额以上的694个建设单位组成的工业建设，建立我国的社会主义工业化的初步基础；发展部分集体所有制的农业生产合作社，并发展手工业生产合作社，建立对于农业和手工业的社会主义改造的初步基础；基本上把资本主义工

^①见李富春：《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》，第一届全国人民代表大会第二次会议，1955年7月。

商业分别地纳入各种形式的国家资本主义的轨道，建立对于私营工商业的社会主义改造的基础。”这说明，第一个五年计划的核心是工业建设，大量的投资应用于基础设施建设和钢铁、水泥等工业基地的建造。第一个五年计划还提出了全国工业布局的指导方针，其中就指出：“在全国各地区适当地分布工业的生产力，使工业接近原材料、燃料产区和消费地区，并适合于巩固国防的条件，来逐步地改变这种不合理的状态，提高落后地区的经济水平”。在上述基本任务和方针的指导下，第一五年计划期间，国家投资向东北以及中西部落后地区转移。

第二个五年计划继续规定了五大基本任务（周恩来，1956）^①：①继续进行以重工业为中心的工业建设，推进国民经济的技术改造，建立我国社会主义工业化的巩固基础；②继续完成社会主义改造，巩固和扩大集体所有制和全民所有制；③在发展基本建设和继续完成社会主义改造的基础上，进一步发展工业、农业和手工业的生产，相应发展运输业和商业；④努力培养建设人才，加强科学研究工作，以适应社会主义经济文化发展的需要；⑤在工农业生产发展的基础上，增强国防力量，提高人民的物质生活和文化生活的水平。

2.3 主要措施：国家投资和工业布局

（1）国家投资规模和部门分配

“一五”和“二五”计划的重心都是工业建设，在计划经济体制和平衡发展思想下，国家投资开始向东北和中西部落后地区推进，基本建设投资中超过 50% 投资在工业。根据第一个五年计划的安排，五年基本建设投资总额达到 427.4 亿元^②，其中 1953 年基本建设投资约 16.61 亿元，1954 年 78.16 亿元，1955 年 81.03 亿元，1956 年 132.599 亿元，1957 年 123.45 亿元^③。在投资总额中，有 248.5 亿用于工业建设，占基本建设投资总额的 58.2%，运输和邮电部门 82.1 亿元，占投资总额的 19.2%。第二个五年计划基本建设投资总额为 1101.01 亿元^④，1959 年基本建设投资达到该时期的最高值 357.27 亿元，随后出现下降，到 1962 年只

^①来源：中国政府网：<http://www.gov.cn>。

^②根据《新中国 50 年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》完善后的统计数据显示，第一个五年计划期间投资总额达到 478.88385 亿元。

^③数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》提供的地区数据合并后计算得出，下同。

^④原计划基本建设投资 3850 亿元，重点项目 1000 个以上，但由于“大跃进”和“反右倾”运动导致第二个五年计划中断，原计划没有完成。

有 62.9 亿元。

表 7 “一五”期间基本建设投资的部门分配

部门	基本建设投资总额（亿元）	比重（%）
工业部门	248.5	58.2
农业、林业和水利部门	32.6	7.6
运输和邮电部门	82.1	19.2
贸易、银行和物资储备部门	12.8	3.0
文化、教育和卫生部门	30.8	7.2
城市公用事业建设	16.0	3.7
其他部门	4.6	1.1
合计	427.4	100

数据来源：李富春：《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》，第一届全国人民代表大会第二次会议，1955 年 7 月。

表 8 “一五”和“二五”期间基本建设投资额

年份	基本投资总额（亿元）	年份	基本投资总额（亿元）
1953	63.61	1958	254.19
1954	78.16	1959	311.52
1955	81.03	1960	357.27
1956	132.60	1961	115.13
1957	123.45	1962	62.90
“一五”期间合计	478.84	“二五”期间合计	1101.01

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》提供的地区数据求和计算。

“一五”和“二五”期间，国家还投资建设了一批自主设计和研发的大型工程项目，“一五”时期共建设完成投资 413 个，“二五”时期 1013 个，投资主要集中在设计大型、现代化的工业企业，包括“年产量在一百万吨以上的钢铁厂、煤矿和炼油厂，装机容量六十多万千瓦的水电站，年产氮肥十万吨的化学肥料厂，等等”^①。

（2）国家投资的地区分布和生产力布局

第一个五年计划明确了各地区适当分布生产力的指导思想，在实施中，国家投资也倾向于向中西部欠发达地区推进。在第一个五年计划实施早期，经济建设的重点是在东北地区，国家在这里建设了煤炭、电力、钢铁、铝冶炼、机械等重点项目，1950 年至 1952 年间开工建设的 17 个项目中，有 13 个位于东北地区，

^①资料来源：《第二届全国人民代表大会第四次会议新闻公报》，《人民日报》，1963 年 12 月 04 日，第 1 版。

1950年基本建设投资的51.66%也投向东北（魏后凯主编，2006）。但从整个“一五”时期来看，西部地区也占有很大比重，其中西南地区重点项目11个，西北地区33个，合计占比达到29.3%，而华东地区只占3.4%，重点项目的地区分布偏向东北和西部地区，如果以沿海和内地划分，150个项目中，内地占了68%（陆大道、薛凤旋主编，1997）。

表9 “一五”时期重点项目的大区分布

地 区	项目数	占全部项目数的百分比（%）
东北区	56	37.3
西北区	33	22.0
华北区	27	18.0
中南区	18	12.0
西南区	11	7.3
华东区	5	3.4

资料来源：陆大道、薛凤旋主编：《1997年中国区域发展报告》，商务印书馆，1997，第4页。

20世纪50~60年代西部地区42个重点项目主要集中在西北地区的陕西和甘肃，陕西共计22个，占西部地区的52.4%，甘肃共8个，占19%。西南地区主要分布在四川和云南。

表10 50~60年代我国156个重点项目在西部地区的分布

地区	石油	电力	有色	化工	机械	电子	航天	兵器	船舶
重庆		1							
四川		1				5			
云南		1	3						
陕西		1			4	3	6	7	1
甘肃	1	1	1	2	2			1	
新疆		1							
合计	1	6	4	2	6	8	6	8	1

资料来源：陆大道、薛凤旋主编：《2000年中国区域发展报告（西部开发的基础政策与态势分析）》，商务印书馆，2001，第25页。

统计数据显示，“一五”和“二五”期间基本建设投资总额达到1579.85亿元，其中超过60%的投资分布在中西部地区，并且在1953年到1962年期间，中西西部地区的比重呈现出上升趋势，西部12省的比重在“一五”期间快速上升，但在“二五”期间有所下滑，东部11省的比重则一直呈现出下滑趋势。

表 11 “一五”和“二五”期间基本建设投资的地区分布

年份	东部比重 (%)	中部比重 (%)	西部比重 (%)	中西部比重合计
1953	48.26	30.11	21.63	51.74
1954	44.51	32.83	22.65	55.49
1955	40.15	33.75	26.10	59.85
1956	37.65	32.26	30.10	62.35
1957	39.04	31.85	29.10	60.96
1958	40.71	32.26	27.03	59.29
1959	40.20	32.99	26.81	59.80
1960	38.32	32.84	28.84	61.68
1961	39.51	33.24	27.25	60.49
1962	39.36	35.83	24.80	60.64

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》的相关数据计算。

2.4 政策效果及评价

总的来看，1952 年至 1962 年的 10 年间，在平衡发展思想、计划经济体制、工业建设为重以及国防建设等综合因素影响下，我国的生产力布局大规模向内陆地区推进，这对于当时西部地区基本无现代工业的困境而言，无疑为西部地区未来建设现代经济结构做下了铺垫。因此，在西部地区发展的历史上，我们将其称为新中国建立以来的第一次“西部开发”。

1953 年开始实施的第一个五年计划，于 1957 年顺利完成计划，5 年期间，全国完成基本建设投资总额 550 亿元，其中经济和文化部门基本建设投资 493 亿元，超过计划投资的 15.3%。社会总产值平均每年增长 11.3%，工业总产值年均增长 12.8%，其中机器制造工业在工业总产值中的比重由 1952 年的 5.2%，提高到了 1957 年的 9.5%，“旧中国重工业极端落后的状态已经开始改变”^①，人民生活水平等各方面都较建国之初有显著改善。第一个五年计划举得巨大成功，但第二个五年计划却因为“大跃进”和“反右倾”而没有顺利完成。对于西部来说，第一次“西部开发”为西部地区打下了现代工业的基础，尤其是电力、机械、电子、航天等重工业在西部地区得到快速发展。但从全国来看，这一时期的生产力向西推进也付出了不菲的代价，尤其是东部工业发展基本停滞，沿海一些老工业基地没有发挥其应有的作用，沿海地区的经济增长速度也显著低于内地，1952~1957 年间，全国工业增长率为 15.5%，其中内地为 17.8%，沿海为 14.4%（陆大

^①数据来源：《中华人民共和国国家统计局关于发展国民经济的第一个五年计划执行结果的公报》，人民日报，1959 年 4 月 14 日。

道、薛凤旋主编，1997），1958～1960年的“大冒进”和工业“遍地开花不结果”的政策还导致国民收入大约损失了1500亿元^①。

3. 第二次“西部开发”：“西南三线建设”

“大跃进”和“反右倾”运动使第二个五年计划未能顺利完成，国民经济进入调整时期，1965年，在对战争爆发的可能性和紧迫性进行了过分估计之后，国家区域政策发生了战略转移，并且还进一步强调要建立独立的工业体系（陆大道、薛凤旋主编，1997）。

3.1 政策背景：国际国内政治经济环境

“大跃进”和“反右倾”运动打乱了第二个五年计划的基本部署，即使这样，中央关于生产力在全国均衡布局的方针仍没有改变。同时，由于中国面临的国际政治形式发生变化，在对国际国内环境进行估计以后，毛泽东在1964年的中央工作会议上指示：“今后新建项目大多要摆在西部地区，现在就要搞勘探设计，不要耽误时间。对沿海地区所有要求增加投资的部门，都不要批，以便把钱大部用到三线建设上去^②”，并且沿海要“发挥支援建设新基地的作用”^③。1965年2月，中共中央、国务院发布《关于西南三线建设体制问题的决定》，1965年4月，中央出台了《关于加强备战工作的指示》，全国力量都开始为战争做准备，这之后的第三、第四个五年计划也都围绕这一重点进行，“三线建设”也是在这种特殊背景下提出的。

三线建设大体上可以分为“三五”和“四五”两个时期（魏后凯主编，2006），“三五”时期的战略重点是西南地区，“四五”时期的战略重点是“三西”地区（豫西、鄂西、湘西）。第三个五年计划从1964年初开始研究和编制，1964年5月召开的中央工作会议原则上通过了《第三个五年计划（1966-1970年）的初步设想》，1965年9月中央还通过了国家计委重新草拟的《关于第三个五年计划安排情况的汇报提纲》。1970年9月九届二中全会将《第四个五年计划纲要（草案）》作为参考文件印发，1973年7月国家计委拟订了《第四个五年计划纲要（修正草

^①见陈栋升：《经济布局的理论与时间》，辽宁大学出版社，1989，第94页；魏后凯主编：《现代区域经济学》，经济管理出版社，2006，第555页。

^②夏飞：《毛泽东与三线建设》，《世纪风采》，2009年第7期，第3页。

^③毛泽东：《关于第三个五年计划——在中央工作会议上的讲话》，《毛泽东思想万岁》，1967。

案)》，对一些计划进行了调整。

3.2 政策目标：国防安全和建立独立工业体系

由于当时国际国内环境的影响，第三、第四个五年计划都明确指出，要“狠抓战备，集中力量建设大三线强大的战略后方，改善布局”，要“狠抓钢铁、军工、基础工业和交通运输的建设”，显然，这一时期的第一任务就是为国防安全服务。同时计划还提出建立各有特点、不同体系、各自为战又大力协同的经济协作区，工业建设要按照“分散、靠山、隐蔽”的原则进行。所以，这一时期的政策目标就是一方面服务国防建设，一方面在各地区尤其是西部地区建立独立的工业体系，实施的是“从属于国家安全目标下的区域政策”^①。

3.3 主要措施：投资重点向西南和“三西”地区转移

(1) 国家投资规模和部门分配

第三个五年计划的国家投资重点放在了西南地区，这一时期累计投资达到2050亿元，其中的一半以上投资于“三线”地区（陆大道、薛凤旋主编，1997），根据《新中国50年统计汇编》和《中国固定资产投资统计数典》的统计显示，1966年至1970年间，基本建设投资累计达852.98亿元，其中中部（8省）和西部（12省）达到620.32亿元，这些投资主要用于煤炭、电力、石油、机械、化学和国防项目，同时国家还修建了连接西南的川黔、成昆、贵昆、襄渝、湘黔等几条重要干线（魏后凯主编，2006，第553页）。

第四个五年计划期间，三线建设重点发生了转移，投资主要转向“三西”地区，国家要求“各省市区的成套机械设备和轻工业产品尽快做到自给，建立为农业服务的地方工业体系”（魏后凯主编，2006，第553页），在第四个五年计划中，国家基本建设投资累计1562.65亿元^②，而内地基本建设投资959.34亿元，占54.4%（陈栋升住比啊，1993），三线11省区为690.98亿元，占41.1%（汪海波主编，1986）。

^①见陆大道、薛凤旋主编：《1997年中国区域发展报告》，商务印书馆，1997，第4页。

^②根据《新中国50年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》的相关数据计算。

(2) 国家投资的地区分布和生产布局

三线建设时期的投资重点主要分布在内地，并且沿海地区比例继续下降，基本建设投资从“二五”时期的 42.3% 下降到“三五”时期的 30.9%，内地在“三五”时期的基本建设投资在“三五”时期高达 66.8%，其中“三线”地区达到 52.7%。

表 12 1952~1975 年全国基本建设投资在大区域间的分配 (%)

时期	沿海	内地	
		总计	其中“三线”地区
“一五”	41.8	47.8	30.6
“二五”	42.3	53.9	36.9
调整时期	39.4	58.0	38.2
“三五”	30.9	66.8	52.7
“四五”	39.4	53.5	41.1
1952-1975	40.0	55.0	40.0

注：沿海、内地的数字总计不等于 100，因为同一购置的运输工具等不分地区的投资，未划入地区内。

资料来源：陆大道、薛凤旋主编：《2000 年中国区域发展报告（西部开发的基础政策与态势分析）》，商务印书馆，2001，第 6 页。

从东、中、西三大地带的分布来看，“三五”和“四五”期间基本建设投资主要集中在西部 12 省市地区，尤其是在“三五”期间，西部地区的比重显著高于其他地区，1966 年比重高达 48.51%，中西部地区比重合计超过 50%，西部地区比重在“四五”期间有所下降，东部和中部地区有所上升。在“三五”期间所有建成投产的 743 个大中型基本建设投资项目中，有 330 个位于西部地区，占 44.41%， “四五”期间的 742 个项目中，也有 272 个位于西部 12 省市。

表 13 “三五”和“四五”期间基本建设投资的地区分布

年份	东部比重 (%)	中部比重 (%)	西部比重 (%)	中西部比重合计
1966	25.69	25.80	48.51	74.31
1967	26.81	26.92	46.27	73.19
1968	31.40	29.42	39.18	68.60
1969	28.55	29.08	42.38	71.45
1970	26.35	33.81	39.84	73.65
1971	28.66	33.43	37.91	71.34
1972	32.69	31.78	35.53	67.31
1973	36.63	32.50	30.87	63.37
1974	39.47	31.53	29.00	60.53
1975	43.28	29.22	27.50	56.72

数据来源：根据《新中国 50 年统计资料汇编》和《中国固定资产投资统计数典》的相关数据计算。

表 14 各时期全部建成投产大中型项目的地区分布

时期	项目个数				比重 (%)				
	东部	中部	西部	不分地区	东部	中部	西部	不分地区	中西部合计
1953-1957	241	157	119	78	40.50	26.39	20.00	13.11	46.39
1958-1962	245	130	132	74	42.17	22.38	22.72	12.74	45.10
1963-1965	127	76	62	90	35.77	21.41	17.46	25.35	38.87
1966-1970	162	219	330	32	21.80	29.48	44.41	4.31	73.89
1971-1975	208	241	272	21	28.03	32.48	36.66	2.83	69.14

数据来源：根据《中国固定资产投资统计数典》的相关数据计算。

从西部内部的地区分布来看，建成投资的大中型基本建设投资项目主要投资在西南地区各省，西部地区主要集中在陕西和甘肃，“三五”期间，投资在西部12省市的330个项目中，有96个放在四川，占到西部地区的29%，“四五”时期有76个，占28%，西部地区陕西比重最大，甘肃次之，总的来看，三线建设时期有52.32%的大中型项目投资在广西、四川、贵州、云南所在的西南地区，有40.2%投资在西北和青藏高原地区。

表 15 西部地区各时期全部建成投产大中型项目分布

时期	内蒙古	广西	四川 (包括重庆)								
			贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆	
1953-1957	19	3	31		12	3	21	10	10		10
1958-1962	17	6	27	5	16		21	8	8	1	23
1963-1965	8	9	10	4	4		11	6	2	1	7
1966-1970	20	24	96	35	21		50	38	18	17	11
1971-1975	13	28	76	23	24	3	46	38	6	8	7
1976-1980	3	25	41	18	19	1	30	6	2	5	9
1981-1985	10	28	29	5	25	1	15	9	3	2	15
1986-1990	18	19	28	4	17	1	18	11	8	6	8
1991-1995	22	27	33	8	26	30	21	14	9	6	19
1996-2000	24	35	76	20	17	38	14	23	7	4	31
1953-1980	80	95	281	85	96	7	179	106	46	32	67
1981-2000	74	109	166	37	85	70	68	57	27	18	73

数据来源：《中国固定资产投资统计数典》。

3.4 政策效果及评价

三线建设期间，由于受国防建设的需要，国家投资进一步向西推进，并且将重点放在了西南地区和“三西”地区，这一举措进一步提高了西部地区的经济水平和现代工业基础。在国家的支持下，内地工业总产值的比重从1952年的30.6%

提高到了 1978 年的 39.1%，基本上改变了建国初期的工业分布不平衡问题（魏后凯主编，2006，第 554 页），内地经济尤其是西部地区经济发展取得了巨大的成就。但是，由于集中全国力量开发中西部欠发达地区，导致了东部地区发展缓慢，沿海老工业基地也没有发挥其应有作用，同时由于急于求成，资源配置又没有按市场机制进行，经济效率极度低下，根据陆大道等（1997）的测算，从 1953 年到 1980 年期间，全国共形成 4000 亿元固定资产，但其中真正发挥作用的只有 2500 亿元，占 62.5%，在这些发挥作用的 2500 亿元中，又有一部分不能长期发挥作用（陆大道、薛凤旋，1997，第 7 页）。在三线建设时期，全国资金产出率较“一五”时期也有大幅度下降，三线时期全国资金产出率只有 0.217，远低于“一五”时期的 0.338^①。

4. 第三次西部开发：西部大开发战略

4.1 西部大开发战略的提出

改革开放以后，国家实施了不平衡的区域发展战略，秉承效率优先的原则，东部沿海地区率先进入快速发展时期。1992 年社会主义市场经济体制确立后，东部沿海地区的优势更加突出，经济发展速度加快，在 20 世纪 90 年代，我国三大地带的经济发展差距迅速扩大。政府在这一时期提出了区域协调发展战略，但也不过是启动阶段（魏后凯，2009），并没有实质性的关于开发中西部地区的政策措施，国民经济发展越来越不平衡，东部沿海地区也没有发挥辐射作用，对西部地区经济的带动能力有限。

在这样的背景下，1999 年 3 月，江泽民在九届全国人大二次会议和全国政协九届二次会议有关会议上的讲话中指出：“中央已经明确了加快中西部地区开发的方针，并且把扩大国内需求作为促进经济增长的主要措施，实行积极的财政政策，这对于加快中西部地区的发展是一个很好的时机”。1999 年 6 月，江泽民在考察陕西时，在西北五省区国有企业改革和发展座谈会上就加快中西部地区发展发表重要讲话，指出：“必须不失时机的加快中西部地区的发展，特别是抓紧研究西部地区大开发”^②，并要求下一个五年计划要将西部大开发作为重要的组

^①高纯德：《中国地区经济发展的理论与实践》，《辽宁经济计划研究》，1986 年第 6 期。

^②来源：《抓住世纪之交历史机遇加快西部地区开发步伐》，《光明日报》，1999 年 6 月 19 日。实际上，早在

成部分^①。在之后的一年时间里，中央领导数次到西部地区考察并召开关于西部大开发的会议，并出台了《关于运用价格杠杆促进西部开发的若干意见》（2000年8月）等前期措施，2000年10月，党的十五届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，其中第六条提出：“实施西部大开发，促进地区经济协调发展”。会议还同时指出：“要坚持从实际出发，积极进取、量力而行、统筹规划、科学论证、突出重点、分步实施，力争用5~10年时间，使西部地区基础设施和生态环境建设有突破性进展，西部开发有一个良好开局”。2000年10月26日，国务院公布了《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》（国发〔2000〕33号），制定了西部大开发的相关政策措施，至此，经过1年多的考察研究，西部大开发政策正式实施。

4.2 西部大开发主要政策工具

在2000年出台《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》之后，中央各部门相继出台了更为具体的政策，归纳起来，这些政策主要有：财政与税收、金融信贷、投资及引资、基础设施建设、产业发展、农业及农村经济发展、教育及人力资源开发、文化建设、科技、民族地区发展、司法援助、扶贫、资源开发与环境保护、等13类的政策措施，另外还有涉及上述各方面的经济区建设、对口支援和加强东西互动政策。根据中央部门提出的政策框架，西部及其他地区各省、直辖市、自治区也出台了相应的政策措施。中央和地方两个层次的政策，共同构成了比较完善的西部大开发政策体系。

1995年9月，江泽民同志在《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系——在党的十四届五中全会闭幕时的讲话(第二部分)》中就指出：“要正确处理东部地区和中西部地区的关系。解决地区发展差距，坚持区域经济协调发展，是今后改革和发展的一项战略任务”。

^① 指国民经济发展的第十个五年计划。

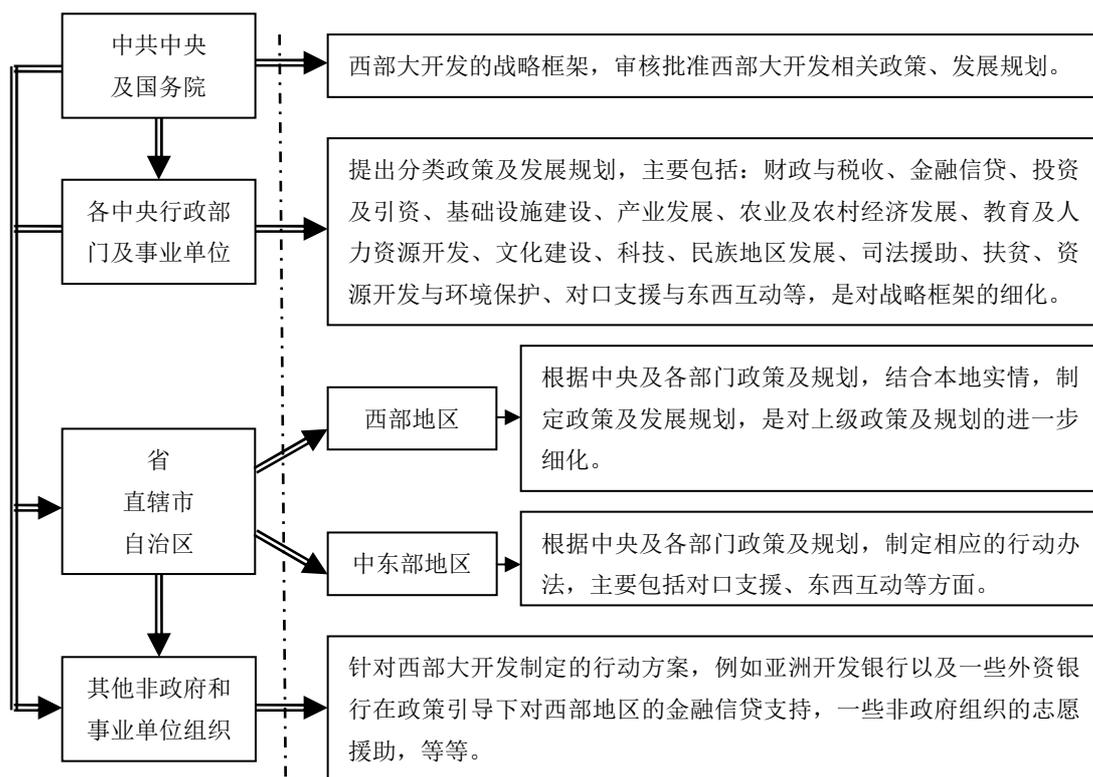


图 4 西部大开发政策体系构成

下面通过财政转移支付、国家投资和国债投资、税收优惠、金融信贷支持、指导（引导）工具等五种政策工具进行分析，并将各分类政策和政策力度融入到这些工具中，同时还将单独对对口支援和东西互动政策进行分析。

（1）财政转移支付

财政转移支付是财政政策的重要政策工具，也是我国财政政策长期使用的工具之一，随着经济的发展，中央财政收入水平逐年提高，也有更大的能力通过财政转移支付来调整地方经济。西部大开发战略实施以后，中央逐渐加大了对西部地区的财政转移支付规模，有效缓解了西部地区财政紧张状况。

2001 年发布的《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》明确指出：随着中央财力的增加，逐步加大中央对西部地区一般性转移支付的规模。在农业、社会保障、教育、科技、卫生、计划生育、文化、环保等专项补助资金的分配方面，向西部地区倾斜。中央财政扶贫资金的安排，重点用于西部贫困地区。对国家批准实施的退耕还林还草、天然林保护、防沙治沙工程所需的粮食、种苗补助资金及现金补助，主要由中央财政支付。对因实施退耕还林还草、天然林保护等工程而受影响的地方财政收入，由中央财政适当给予补助。2004 年发布的

《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》指出要“进一步加大中央财政对西部地区的转移支付力度”。在2007年《国务院关于西部大开发“十一五”规划的批复》中，要求进一步落实和完善西部大开发政策，加大政策扶持和财政转移支付力度，推动建立长期稳定的西部开发资金渠道，建立健全西部大开发长效机制。在一系列政策指导下，中央财政转移支付对西部地区的支持力度大大加强，据统计，2000-2005年期间，中央财政对西部地区的财力性转移支付累计达6302亿元，占同全国的47.3%，其中，对西部地区的一般性转移支付和民族地区转移支付规模为1741亿元，占同期全国的55.5%，对西部地区的调整工资转移支付2137亿元，占同期全国的46.9%，这较西部大开发之前都有大幅度增加^①。

表 17 西部地区中央财政补贴收入（包括税收返还）

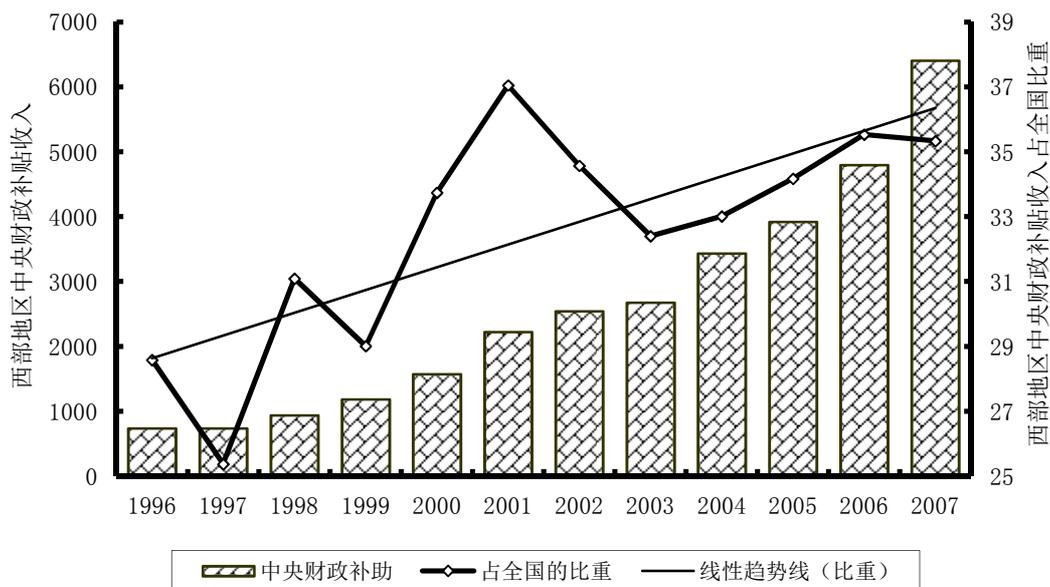
单位：亿元

地区	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
内蒙古	72.62	79.05	94.18	116.20	160.82	239.54	287.74	271.92	389.59	412.73	489.45	657.24
广西	73.01	75.00	85.48	100.64	124.83	183.96	217.73	237.88	303.43	356.76	445.56	621.91
重庆		6.39	69.97	89.80	119.98	157.85	208.65	195.24	237.67	266.14	336.05	411.08
四川	148.92	104.18	124.21	161.07	230.26	336.19	410.21	407.41	539.65	611.56	769.92	1042.82
贵州	54.45	58.30	70.96	96.16	124.13	175.73	210.03	216.07	282.83	333.06	391.37	565.42
云南	143.22	149.24	165.94	193.78	231.95	292.29	310.52	345.95	403.62	436.20	513.16	689.53
西藏	31.21	34.64	41.55	57.27	63.60	98.63	131.15	133.59	135.97	191.53	205.63	286.99
陕西	55.40	60.07	76.05	103.20	168.90	214.19	243.05	249.52	348.55	386.77	466.70	634.80
甘肃	52.90	57.40	71.62	92.00	126.70	171.49	119.11	212.32	279.05	310.47	385.84	512.30
青海	21.84	24.83	30.15	43.44	55.14	92.73	98.39	95.29	127.73	152.34	180.26	235.13
宁夏	17.87	19.53	27.50	36.15	48.58	71.91	87.34	73.98	101.62	123.17	142.84	199.01
新疆	65.25	68.38	80.12	95.77	119.35	189.07	217.95	237.78	286.10	343.51	470.14	551.54
西部合计	736.69	737.01	937.73	1185.48	1574.24	2223.58	2541.87	2676.95	3435.81	3924.24	4796.92	6407.77
全国总额	2577.35	2905.40	3016.67	4086.61	4665.35	6001.95	7351.77	8261.41	10407.96	11484.02	13501.45	18137.89
西部比重	28.58%	25.37%	31.08%	29.01%	33.74%	37.05%	34.57%	32.40%	33.01%	34.17%	35.53%	35.33%

数据来源：根据《中国财政年鉴》（1997-2008 各年）相关数据计算，单位亿元。占全国的比重是指西部地区中央财政补助收入占中央补助地方支出总额的比重。

从中央财政对西部地方财政的补助支出力度来看，西部大开发之后有明显增强。2000年中央财政对西部地区的财政补助支出只有1574.24亿元，到2007年上升到6407.77亿元，2000年以后西部地区中央财政补贴收入占全国的比重超过30%，2007年达到35.33%，整体呈上升趋势。2000年到2007年，中央财政对西部地区的财政补助支出累计达到27581.36亿元，占同期全国的34.56%。

^①数据来源：国家发改委西部开发司网站文章《中央财政关于西部大开发的财税优惠政策主要有哪些？》。



数据来源：根据表 17 绘制。

图 5 西部地区中央财政补贴收入变化

(2) 国家投资和国债投资

2000 年以来，重点工程布局向西部地区倾斜，这些项目的建设资金主要来源于国家财政性建设资金和国债。《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》指出：“提高中央财政性建设资金用于西部地区的比例。国家政策性银行贷款、国际金融组织和外国政府优惠贷款，在按贷款原则投放的条件下，尽可能多安排西部地区的项目。对国家新安排的西部地区重大基础设施建设项目，其投资主要由中央财政性建设资金、其他专项建设资金、银行贷款和利用外资解决，不留资金缺口。中央将采取多种方式，筹集西部开发的专项资金。……鼓励企业资金投入西部地区重大建设项目。”《国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见》指出：“要继续保持用长期建设国债等中央建设性资金支持西部开发的投资力度，采取多种方式筹集西部开发专项资金。中央财政性建设资金、其他专项建设资金继续向西部地区基础设施建设倾斜。”可见，国家直接投资和国债投资不但是国家层面投资策略改变的直接反映，还是项目资金的主要来源，同时还对民间投资和外商直接投资有引导作用，以国家财政性建设资金、财政专项资金为主要资金来源的投资项目，还可以吸引社会各界资金参与项目建设。

表 18 西部大开发重点项目及投资规模

开工时间	重点工程项目个数	投资规模	代表性工程项目
2000	10	>1000 亿元	机场建设、退耕还林(草)及种苗工程、高校基础设施建设
2001	12	>2000 亿元	青藏铁路、西电东送工程、公路建设、退耕还林、城市基础设施
2002	14	>3300 亿元	西气东输、西部机场、三峡库区水污染治理、退耕还林
2003	14	>1300 亿元	西藏和新疆城市基础设施、退耕还林、退牧还草、农村饮水、农村能源、生态移民和易地扶贫
2004	10	约 800 亿元	干线公路、支线机场建设工程、重点煤矿工程、农村基础设施建设
2005	10	>1300 亿元	郑州至西安客运专线、干支线机场、重点煤矿工程
2006	12	1654 亿元	公路建设、支线机场建设、重点煤矿工程、水电站建设
2007	10	1516 亿元	支线机场建设、教育、卫生等社会事业项目
2008	10	4361 亿元	高速公路建设工程、通乡油路改造工程、机场扩建工程、支线机场建设、西气东输二线工程
2000-2008 合计	102	>17231 亿元	——

资料来源:根据中国政府门户网站(<http://www.gov.cn>)、中国西部开发网(<http://www.chinawest.gov.cn>)提供的来自国务院西部开发办的重点工程建设进展资料整理。

2000-2008 年,国家在西部地区累计开工了 102 个重点工程项目,投资总规模超过 17231 亿元^①,在基础设施建设、生态环境保护、“三农”、教育等方面都有大量资金投入。从 2000 年到 2003 年,西部地区基本建设投资累计达到 16249.24 亿元(实际上,从 1995 年开始,西部地区基本建设投资占全国的比重就开始上升,2000 年达到 24%,2002 年为 26.1%,2003 年为 25.5%^②)。从全社会固定资产投资来看,西部地区占全国的比重变化不大,保持在 20%左右,东部地区自改革开放以来比重一直保持在 50%以上,但呈下降趋势。

^①数据来源:国家发展和改革委员会国务院西部地区开发领导小组办公室:《西部大开发“十一五”规划》。

^②由于统计口径的变化,2003 年之后的基本建设投资数据难以获得,《中国财政年鉴》公布的各地区基本建设支出为地方财政基本建设支出,与各地区总的基本建设支出相差甚大,不能准确反映国家在西部地区投资规模的变化。

表 19 全社会固定资产投资及地区分布（2000-2008）

年份	全社会固定资产投资（亿元）				各地区比重（%）			
	全国	东部	中部	西部	东部	中部	西部	中西部合计
2000	31896.73	18752.47	7033.54	6110.72	58.79	22.05	19.16	41.21
2001	36091.89	20874.16	8058.98	7158.76	57.84	22.33	19.83	42.16
2002	42035.04	24183.47	9336.21	8515.36	57.53	22.21	20.26	42.47
2003	54604.38	32140.14	11620.73	10843.52	58.86	21.28	19.86	41.14
2004	69294.91	40411.49	15129.00	13754.42	58.32	21.83	19.85	41.68
2005	87095.71	49826.75	19623.92	17645.04	57.21	22.53	20.26	42.79
2006	108050.60	60326.75	25726.91	21996.94	55.83	23.81	20.36	44.17
2007	148248.34	82984.32	35731.08	29532.95	55.98	24.10	19.92	44.02
2008	171313.34	87940.12	46358.20	37015.02	51.33	27.06	21.61	48.67

数据来源：根据各年《中国统计年鉴》相关数据计算，2008年为统计公报数据。

国家预算内资金方面（表 20），西部地区增速最快，2000~2008 年年均增长 24.17%，东部和中部则分别为 20.28%和 23.41%，显然，国家在西部大开发后加大了对西部地区的投资力度，从比重也可以看出，国家预算内资金用于西部的部分要高于东部和中部地区，2002 年以来一直保持在 30%以上，中西部地区比重有所上升，东部地区变化不大。

表 20 国家预算内资金的地区分布

年份	国家预算内资金（亿元）					各地区比重（%）			
	全国	东部	中部	西部	不分地区	东部	中部	西部	不分地区
2000	1594.07	465.52	386.59	413.30	328.66	29.20	24.25	25.93	20.62
2001	2052.31	595.37	465.13	525.70	466.11	29.01	22.66	25.61	22.71
2002	2533.61	537.98	520.49	867.24	607.90	21.23	20.54	34.23	23.99
2003	2103.24	585.05	503.11	813.49	201.59	27.82	23.92	38.68	9.58
2004	3255.01	918.05	785.64	1093.95	457.37	28.20	24.14	33.61	14.05
2005	4154.29	1171.23	1025.41	1364.46	593.19	28.19	24.68	32.84	14.28
2006	4672.00	1255.67	1221.89	1547.70	646.74	26.88	26.15	33.13	13.84
2007	5857.06	1695.10	1685.58	1881.09	595.30	28.94	28.78	32.12	10.16

数据来源：根据《中国统计年鉴》相关年份计算，2000~2003 年为基本建设投资中的国家预算内资金，2004 及以后为全社会固定资产投资中的国家预算内资金，全国数据为各地区数据和分地区数据之和，保留两位小数。

国债方面，每年发行的长期建设国债超过 40%投向西部，并且比重有所上升。统计资料显示，2000-2005 年 6 年间，共向西部地区下达国债项目资金 3414 亿元，占同期全国已下达国债项目资金的 45.8%^①。2000-2004 年，国家在西部开展的 60 项重点项目投资总规模 8500 亿元，其中国债投资超过 2700 亿元，约占 31.76%，长期建设国债有 1/3 以上用于西部地区，2002 年后超过 40%，国债资金

^①数据来源：国家发改委西部开发司网站文章《中央财政关于西部大开发的财税优惠政策主要有哪些？》。

主要用于西部地区基础设施的建设和改善^①。按 33%和 40%的比例估计,2000-2004 年,西部地区至少获得了 1784 亿长期国债资金,按 40%比例保守估计,2005、2006 年,西部地区将分别至少获得 393.32 亿元和 500.36 亿元,由于 2007 年国家发行的 15502.3 亿元特别国债只用于购买外汇作为成立国家外汇投资公司的资本金^②,所以扣除特别国债后,长期国债为 1230.7 亿元,这样至少有 492.28 亿元用于西部地区,2000-2007 年累计超过 3170 亿元。

表 21 我国国债发行额及构成

单位:亿元

国债构成	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
储蓄国债 ^①	1643.3	2200.1	1529.0	1899.0	1800.0	1473.0	2504.6	2510.0	2000.0	2350.0	1634.0
记账式国债	344.0	90.0	2425.5	2520.0	3084	4461.3	3775.5	4413.9	5042.0	6533.3	6002.8
定向国债	29.4	95.1	60.0	228.0							
特别国债											15502.3
无记名国债	395.3										
专项国债		423.5									
10 年期付息国债		1000.0									
当期发行额合计	2412.0	3808.7	4014.5	4647.0	4884.0	5934.3	6280.1	6923.9	7042.0	8883.3	23139.1
其中:											
长期国债 ^②	NA	NA	953.0	1120.0	1320.0	1073.3	900.5	242.4	983.3	1250.9	1230.7
投向的西部长期国债估计值 ^③			314.49	369.60	528.00	429.32	360.20	96.96	393.32	500.36	492.28

注:①储蓄国债包括凭证式国债和储蓄国债(电子式),2005 及以前年份是凭证式国债,无电子式储蓄国债;②长期国债是所发行国债中,期限 ≥ 10 年的国债合计,2007 年不包括特别国债(特别国债期限全部 ≥ 10 年);③1999 年和 2000 年按长期国债的 33%估计,2001 年及以后按 40%估计(根据相关报道和文献列出的比例取最低值,见罗仲伟(2001)、刘立峰(2002)、朱明(2004)、国家发改委西部开发司(2005)等)。

数据来源:根据《中国证券期货统计年鉴》相关年份数据整理。

国债资金的另一条渠道,是通过转为向地方政府贷款的形式进入地方政府收入,以支持地方经济发展。2000-2007 年,西部地区累计国债转贷收入 333.88 亿元,占全国的 23.78%。从历史趋势来看,西部地区国债转贷收入占全国的比重波动幅度较大,中部地区比较稳定。

^①来源:发改委西部开发司、中国西部开发网:《不平凡的 5 年——西部大开发战略实施 5 年来进展情况》,西部开发五周年专题, <http://www.chinawest.gov.cn/>。具体数据无法从公开渠道获取。

^②见:《全国人民代表大会常务委员会关于批准财政部发行特别国债购买外汇及调整 2007 年末国债余额限额的决议》,2007 年 6 月 27 日。

表 22 各地区国债转贷收入变化

年 份	各地区国债转贷收入（万元）				各地区国债转贷收入比重（%）		
	全 国	东 部	中 部	西 部	东 部	中 部	西 部
1998	2918911	1377472	675228	866211	47.19	23.13	29.68
1999	5597111	2407633	1512214	1677264	43.02	27.02	29.97
2000	3725233	2016216	1027642	681375	54.12	27.59	18.29
2001	3881320	1576911	1269301	1035108	40.63	32.70	26.67
2002	2075171	1021302	638809	415060	49.22	30.78	20.00
2003	2048031	770750	670543	606738	37.63	32.74	29.63
2004	627480	419481	138156	69843	66.85	22.02	11.13
2005	1048125	419987	304868	323270	40.07	29.09	30.84
2006	547539	245974	149167	152398	44.92	27.24	27.83
2007	87970	5000	27970	55000	5.68	31.79	62.52
2000-2007 累计	14040869	6475621	4226456	3338792	46.12	30.10	23.78

数据来源：根据《中国统计年鉴》相关年份整理计算，全国数据为各地区数据之和。

（3）税收优惠

作为最有效的财政政策工具，税收优惠一直是中央和地方长期使用的工具。西部大开发战略提出以后，国家税务总局于 2000 年出台了《关于实施对设在中西部地区的外商投资企业给予三年减按 15% 税率征收企业所得税的优惠的通知》，对设在中西部地区的国家鼓励类外商投资企业，在现行税收优惠政策执行期满后的三年内，可以减按 15% 的税率征收企业所得税。根据国务院《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》，2001 年，财政部、国家税务总局、海关总署联合出台了《关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》，指出：对设在西部地区国家鼓励类产业的内资企业和外商投资企业，在 2001 年至 2010 年期间，减按 15% 的税率征收企业所得税；经省级人民政府批准，民族自治地区的内资企业可以定期减征或免征企业所得税，外商投资企业可以减征或免征地方所得税；对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业，上述项目业务收入占企业总收入 70% 以上的，可以享受企业所得税如下优惠政策：内资企业自开始生产经营之日起两免三减半，外商投资企业经营期在 10 年以上的，自获利年度起两免三减半；对为保护生态环境，退耕还林（生态林应在 80% 以上）、草产出的农业特产收入，自取得收入年份起 10 年内免征农业特产税；对西部地区公路国道、省道建设用地，比照铁路、民航建设用地免征耕地占用税；对西部地区内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口的自用设备，除规定不能

免税商品外，免征关税和进口环节增值税。2007年，财政部、国家税务总局出台的《关于将西部地区旅游景点和景区经营纳入西部大开发税收优惠政策范围的通知》将旅游业也纳入税收优惠范围。

国家对西部地区的税收优惠政策以企业所得税为主，辅以营业税、印花税、增值税、关税、耕地占用税、资源税等多个税种。税收优惠政策主要表现为：①对国家鼓励类产业的内外资企业实行15%的所得税；②对在西部地区新办的交通、电力、水利、邮政、广播电视等企业，内资企业自生产之日起、外资企业自获利年度起，企业所得税“两免三减半”③第三，对西部地区鼓励类产业及优势产业项目，在投资总额内进口的自用设备，除国家规定不予免税的进口商品外，免征进口关税和进口环节增值税；④对西部地区农村信用社，免征3年企业所得税；⑤适当提高了西部部分地区原油、煤炭的资源税税额；⑥出台了西气东输、青藏铁路等大型基础设施建设项目税收优惠政策，例如，根据财政部、国家税务总局《关于青藏铁路建设期间有关税收政策问题的通知》（财税[2003]128号），项目建设涉及的营业税、增值税、印花税、资源税、城市土地使用税、耕地占用税、企业所得税等都有相应的免税措施。根据财政部、国家税务总局《关于西气东输项目有关税收政策的通知》（财税[2002]111号），对西气东输项目上游中外合作开采天然气增值税执行13%的统一税率，对西气东输管道运营企业执行15%的企业所得税税率，并自获利年度起，实行“两免三减半”的优惠政策，同时，西气东输项目上游开采天然气中外合作区块缴纳矿区使用费，暂不缴纳资源税。

（4）金融信贷支持

资金短缺是长期以来制约西部地区发展的主要因素，除了国家投资、国债投资和引导民间资本向西部流动以外，各种金融机构贷款成为西部地区的重要资金来源。

早在2000年，中国人民银行在西安举行的“西部大开发金融服务座谈会”上，就强调要进一步调整对西部地区的金融政策，增加信贷支持力度，提高金融服务水平，积极有效地支持西部大开发。时任行长戴相龙还提出了六大措施：增加中长期贷款，支持西部地区的基础设施建设；发挥地方中小金融机构的作用，支持西部地区生态环境保护和建设；充分发挥金融杠杆作用，积极支持调整产业

结构；支持推广科技成果和人才培养；支持东西部经济合作，促进西部经济对外开放；加快金融体制改革，适应西部大开发的需要。同年，中国人民银行西安分行出台了《关于金融业支持西部大开发促进西北地区经济持续稳步快速发展的指导意见》，要求各金融机构增加农业、基础设施建设、企业尤其是中小企业、生态环境建设、消费信贷方面的金融信贷支持，增加科技信贷投入，积极创造条件增加政策性信贷投入，同时还鼓励外资银行在西部设立分支机构。

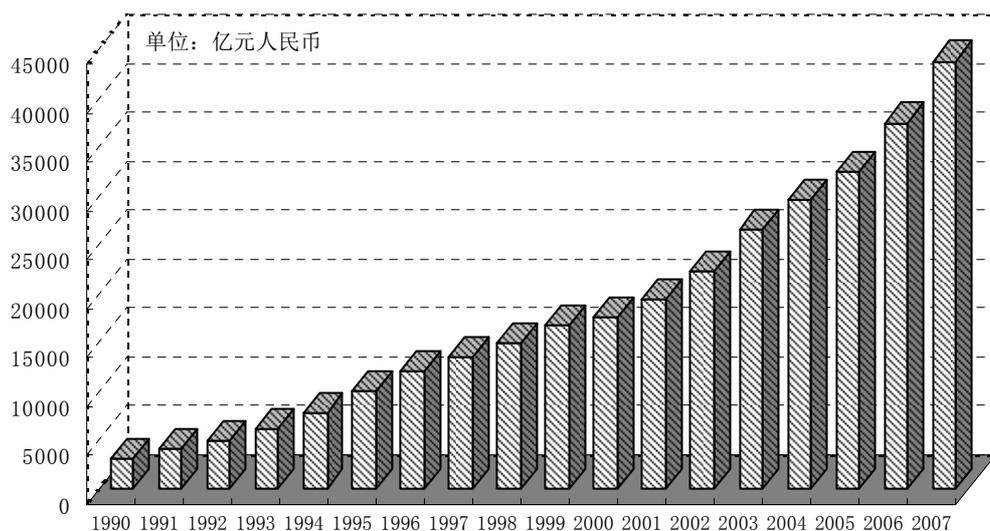
2001年，在《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》将加大金融信贷支持作为西部大开发发展战略的重要政策之一，之后的相关政策及规划连续强调加大对西部地区的信贷支持，尤其是对基础设施建设、“三农”、生态环境保护等方面加大支持力度，同时加强和改善西部地区信用体系建设以及货币政策工具的调控和窗口指导，为西部地区经济的持续快速健康发展营造良好的金融生态环境。

2006年中国银行业监督管理委员会出台《关于调整放宽农村地区银行业金融机构准入政策更好支持社会主义新农村建设的若干意见》，通过调低注册资本和放开准入资本范围（积极支持和引导境内外银行资本、产业资本和民间资本到农村地区投资、收购、新设各类银行业金融机构），以促进农村金融市场发展，首批试点农村银行业金融机构选择在6省（区）的农村地区开展，其中西部地区有四川、青海、甘肃、内蒙古4省（区），2009年财政部出台的《中央财政新型农村金融机构定向费用补贴资金管理暂行办法》指出对村镇银行等农村金融机构进行补贴，补贴资金由中央财政承担。中国银行业监督管理委员会2009年发布的《新型农村金融机构2009年-2011年总体工作安排》，计划（2009-2011）在西部地区试点422个农村金融机构（其中村镇银行335个），占全国的33%（2008年底共批准试点51个，占全国的42%）。这些措施极大的推动西部农村地区金融市场发展。

总的来看，对于西部地区的金融信贷支持主要体现在以下几方面：①加大各金融机构对西部地区的信贷支持，扩大政策性银行对西部地区的贷款规模，尤其是加大有利于西部地区基础设施建设、产业结构优化、优势产业发展、农村发展方面的信贷支持；②鼓励外资、产业资本、民间资本等各类资本参与西部金融机构建设，提高金融服务水平；③为金融市场欠发达地区尤其是西部广大农村地区创造条件，加强这些地区金融机构建设和提高服务水平，尤其鼓励村镇银行、贷

款公司、农村资金互助社的发展,以解决农村地区银行业金融机构网点覆盖率低、金融服务空白、竞争不充分的问题。

在政策的引导和支持下,各类金融机构尤其是国有商业银行和政策性银行加大了对西部地区的信贷支持。西部大开发战略实施以后,西部地区金融机构贷款余额快速上升,1990年全部金融机构贷款余额仅为3197.98亿元,2000年达到17606.31亿元,2007年达到43806.12亿元,2000-2007年年均增长率为12.7%。



数据来源:1990-2004 数据来源于《新中国 55 年统计资料汇编》,2005-2007 数据来自各地区统计年鉴,重庆市是包括外币贷款。

图 6 西部地区全部金融机构人民币贷款余额

在信贷支持上,政策性银行作用尤其突出。国家开发银行在“2000·中国西部论坛”上提出从信贷支持、企业债券承销、投融资顾问、产业基金投资以及技术援助等方面支持西部地区基础设施建设,同年,国开行建立了西部公路建设贷款专项准备金^①。在“2004·中国西部论坛”上,国开行副行长姚中民指出:“坚持向西部地区倾斜的信贷政策,下一步对西部地区的贷款投放和贷款比例都要适度增长”,同时延长西部地区项目贷款期限,在央行规定利率水平上原则上不上浮利率,有些经济社会效益较好、政策性较强的项目还可适当下浮利率。此外,国开行还借鉴亚洲开发银行的经验,为西部地区提供零利率技术援助贷款(仅在发放贷款时一次收取贷款发行额 0.5%的手续费),根据西部地区投资项目缺少资本金的问题,国开行还通过提供软贷款的方式,为西部地区的重点基础设施项目补充资本金,通过和西部各地区签订了合作协议,以搭建完善的省级综合信用平

^①《财政部关于国家开发银行建立西部公路建设贷款专项准备金的复函》(财金〔2000〕108号)。

台，2007年，与西安、西宁、成都、呼和浩特、乌鲁木齐等地的开发区签订合作协议，确定给予这些开发区约30亿元人民币的贷款用于基础设施建设。2009年，国家商务部和国家开发银行签订了《支持西部地区开发区基础设施建设贷款合作意向书》，进一步加强对西部地区基础设施建设的支持力度。据统计，截止2003年6月底，国开行在西部地区的资产余额为2134亿元，其中贷款余额为2093亿元，2000年至2003年6月，国开行向西部地区投放的贷款总额达1880亿元，占其全部贷款总量的近30%^①。截止2004年3月底，国开行累计向西部地区投放贷款4120亿元，贷款余额达2977亿元^②。

作为三大政策性银行之一，中国农业发展银行长期为各地区“三农”发展提供资金支援，2000年，农发行西部地区贷款余额1354.54亿元，到2007年达到2222.43亿元，同时，农发行西部地区贷款余额占农发行全国贷款余额的比重也有所上升，2000年为18.14%，2007年达到21.74%。其他主要商业银行方面，中国农业银行西部地区贷款余额比重保持在22%左右，中国银行约占14%，中国建设银行保持在18%以上。

表 23 部分银行西部地区人民币贷款余额

单位：亿元

年份	中国农业发展银行		中国农业银行		中国银行 ^①		中国建设银行 ^②	
	西部地区 贷款余额	占全国比重	西部地区 贷款余额	占全国比重	西部地区 贷款余额	占全国比重	西部地区 贷款余额	占全国比重
1998	1368.84	19.29%						
1999	1346.65	18.51%	3564.68	22.92%	7318.19	12.92%	11275.56	19.26%
2000	1354.54	18.30%	3432.04	23.67%	7291.32	12.52%	13105.79	18.68%
2001	1348.17	18.14%	3759.53	23.43%	8522.71	13.16%	14338.44	19.06%
2002	1292.98	17.55%	4241.08	22.83%	10450.43	13.62%	16798.65	18.89%
2003	1248.48	18.09%	4925.13	22.27%	13218.72	13.96%	20107.45	18.62%
2004	1305.24	18.15%	5576.41	22.18%	13822.50	13.96%	21081.48	18.42%
2005	1521.46	19.33%	6169.81	22.51%	17999.23	10.08%	23423.38	18.53%
2006	1734.19	19.61%	6759.71	22.15%	19881.21	10.00%	28736.09	16.34%
2007	2222.43	21.74%	7449.05	22.07%				

注：①中国银行2005、2006年统计数据将全国东北、华北、华东、中部及南部、西部五大地区，无分省份数据，本表是该分区下的西部数据；②中国建设银行2006年统计数据将全国分为长江三角洲、珠江三角洲、环渤海地区、中部地区、西部地区、东北地区6大区域，无分省数据，本表是该分区下的西部地区数据。数据来源：根据《中国金融年鉴》相关年份整理计算。

①数据来源：《满腔热情 播洒希望——国家开发银行全力支持西部大开发和东北老工业基地振兴》，载《金融时报》，2004年05月08日。

②数据来源：《江南时报》发布的新华社短讯，2004年06月24日，第十一版。

（5）指导（引导）工具

指导（引导）属于辅助性的政策工具，与其他优惠政策结合在一起，对实物资本和人力资本流动有很大的促进作用。西部大开发的指导（引导）政策工具主要有四个方面：一是对外资和民间资本的引导，鼓励外资和民间资本在西部地区投资，二是通过各项措施鼓励高层次人才到西部就业，三是对金融机构的窗口指导，鼓励各类各地区金融机构加大对西部地区的信贷支持，四是鼓励东部发达地区对西部的支持。

2002年，发改委（原国家计划委员会）出台了《关于促进和引导民间投资的若干意见》，要求各地区通过逐步放宽投资领域、拓宽融资渠道（为民间投资者进行高新技术项目投资提供资金支持，允许以技术要素等无形资产作价投资。支持民间投资者与外商合资合作，允许民间投资项目申请利用外国政府和国际金融机构贷款）、实行公平合理的税费政策、建立社会化服务体系、改进政府的管理工作等方面促进和引导民间资本投资，并要求各地区针对本地区民间投资发展的现状和特点，因地制宜地制定和实施具体政策措施，做好民间投资的促进和引导工作。在引进外资方面，国家发改委和商务部于2000、2004、2009发布了《中西部地区吸收外商投资优势产业目录》，鼓励外资进入农牧业产品加工、交通能源基础设施建设、矿产资源、旅游资源开发等，鼓励外商投资于植树造林、利用和保护水资源、改善生态环境、生产能力改造、新型电子元器件开发制造等领域，并逐渐扩大外资投资领域和范围。国务院《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》也强调：要积极引导西部地区个体、私营等非公有制经济加快发展，鼓励非公有制经济主体以独资、合资、合作、特许权等多种方式进行投资，鼓励东、中部企业和个人到西部地区投资，进一步扩大外商投资领域，拓宽利用外资渠道，放宽利用外资有关条件。

在人才方面，鼓励大学生到西部地区就业。2002年，共青团中央和教育部启动了《大学生志愿服务西部计划》，每年招募一定数量的普通高校应届毕业生，到西部贫困县的乡镇从事一到两年的教育、卫生、扶贫等志愿服务工作。2001年，国务院办公厅发布了《关于推动东西部地区学校对口支援工作的通知》，2002年中共中央办公厅、国务院办公厅公布《西部地区人才开发十年规划》，强调动员东部地区和西部大中城市的各方面力量，大力支援西部贫困地区的教育事业，

加强东西部地区人才交流和人才互动，扩大选派或交流中央和国家机关及东、中部地区干部到西部地区工作的规模，同时加强了援藏、援疆干部的选派工作。

从前面对金融信贷政策的分析发现，各项政策措施都要求各类金融机构加大对西部地区信贷支持，同时致力于改善西部地区金融生态环境和金融服务水平，鼓励金融机构、民间资本、外资在西部地区尤其是西部农村地区新建或分支金融机构，解决西部地区金融网络覆盖不足和竞争不足等问题。另外，国家还实施了对口支援和东西互动政策，以促进东部发达地区参与西部大开发，这一方面在接下来的对口支援和东西互动政策中详细介绍。

（6）对口支援和东西互动政策

（一）对口支援政策

对口支援是一项具有中国特色的政策措施，旨在促进我国发达地区参与欠发达地区建设和发展，根据国务院三峡工程建设委员会移民开发局在《三峡工程移民工作手册》中的定义，对口支援是指“对口支援，即结对支援，它是社会主义制度优越性和大协作精神的体现，是区域、行业乃至部门间开展合作与交流的有效形式。通常泛指国家在制定宏观政策时为支持某一区域或某一行业，采取不同区域、行业之间结对形成支援关系，使双方区位或行业的优势得到有效发挥。在对口支援中，提倡优势互补、互惠互利、长期合作、共同发展”^①。1991年12月，国家民委转发的《全国部分省、自治区、直辖市对口支援工作座谈会纪要》指出，“对口支援不同于一般的经济技术协作和横向联合，它是有领导、有组织、有计划的、不以盈利为目的而以帮助少数民族地区加快发展作为己任的一项既有经济意义又有政治意义的工作”^②。在西部大开发战略中，对口支援被作为东部发达地区参与西部大开发的重要措施之一。

实施区域协调发展战略以后，国家战略由“让一部分人先富起来”转向“先富带动后富”阶段，对口支援政策也逐渐得以重视。事实上，早在1979年中共中央召开边防工作会议颁中发（1979）52号文件中，就提出了对口支援政策，“实行对口支援边境地区和少数民族地区”^③，之后，对口支援被广泛用于支援民族

^①国务院三峡工程建设委员会移民开发局：《三峡工程移民工作手册》，第140页。

^②转引自扬州市发改委：《国家在鼓励对口支援方面的政策》，网址：http://www.jsdpc.gov.cn/pub/yangzhou/qyjj/dkzy/200710/t20071018_40693.htm。

^③国家民委政策研究室：《国家民委民族政策文件选编（1979-1984）》，北京：中央民族出版社，1988年，第

地区发展的政策措施中。1996年，国务院扶贫开发领导小组发布了《关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作的报告》，形成了区域协调发展对口支援政策的雏形，对口支援的概念开始扩大，涉及到经济社会发展中的各个方面。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于推动东西部地区学校对口支援工作的通知》，对口支援进入西部大开发战略的政策框架，2008年发生“5·12汶川大地震”之后，国家出台了《关于印发汶川地震灾后恢复重建对口支援方案的通知》，对口支援政策在区域协调发展战略中发挥着越来越重要的作用。

对口支援的内容涉及到物资、教育、经济合作等各个方面，东西部对口支援尤其以教育为主。东部发达地区教育“硬件”和“软件”设施完善，教育水平明显高于西部地区，因此教育对口支援成为东部支援西部的重要内容。2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于推动东西部地区学校对口支援工作的通知》，启动实施“东部地区学校对口支援西部贫困地区学校工程”和“西部大中城市学校对口支援本省(自治区、直辖市)贫困地区学校工程”，进一步动员东部地区和西部大中城市的各方面力量，大力支援西部贫困地区的教育事业，2001年教育部颁布《关于实施“对口支援西部地区高等学校计划”的通知》，根据西部地区重点建设高校的学科特点和意愿，进行高校一对一对口支援和全方位合作，北京大学、清华大学等13所高校被指定为支援高校。2008年出台的《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》，安排东部和中部地区共19个省市，根据国家地震局提供的汶川地震烈度区划和四川省提供的受灾县(市)灾情程度，对四川、甘肃、陕西等省进行对口重建支援，对口支援的内容涉及到投资、基础设施建设、住房建设、设计、咨询、物资医疗援助、教育等各个方面。

对口支援政策自实施以来，支援范围、方式和力度都在不断扩大，从最初的物资材料，到教育，再到社会经济发展的各个方面，全国对西部地区尤其是贫困地区和民族地区的支援取得显著成就，对这些地区基础设施改善、教育水平提高、人才积累、技术水平改善等方面作用突出。到目前，我国实施的大型对口支援措施主要有四项(受援对象都在西部地区)，分别是1992年开始的对口支援三峡库区、1994年开始的对口支援西藏、1996年开始的对口支援新疆和2008年开始的

242页。中发(1979)52号文件提出北京支援内蒙古、河北支援贵州、江苏支援广西和新疆、山东支援青海、天津支援甘肃、上海支援云南和宁夏、全国支援西藏的对口支援策略。

对口支援汶川大地震灾区。

——对口支援三峡库区

三峡水库是一项惊动世界的特大工程，其中上百万移民问题更是一项艰巨的任务。1992年，国务院发出全国对口支援三峡工程库区移民工作的号召，1993年国务院颁布《长江三峡工程建设移民条例》，指出对口支援要坚持“优势互补，互惠互利，长期合作，共同发展”的原则，并号召采取多种形式鼓励名优企业到库区投资建厂，并从教育、文化、科技、人才、管理、信息、资金、物资等方面对口支援三峡库区移民。据统计，1992-2006的15年中，全国20个省区市，10个大城市和国家50多个有关部门，共为库区引进资金318亿元，其中社会公益类资金26亿元，经济建设类资金292亿元^①，实施对口支援项目2110余个^②。

——对口支援西藏

早在1984年召开的第二次西藏工作座谈会，中央确定实施“国家直接投资项目、中央政府财政补贴、全国人民对口支援西藏”，决定由北京、上海、江苏、广东等9个省市和当时的水电部、农牧渔业部等有关部门帮助西藏建设43项迫切需要的中小型工程项目，总投资4.8亿元。2001年召开的第四次西藏工作座谈会决定在原定对口援藏10年的基础上再延长10年，并提出加大支援力度，扩大对口支援范围，新增3个省和17户中央企业承担对口支援任务，把西藏的73个县（市、区）全部纳入对口支援范围^③。1994-2004年期间，中央对西藏的直接投资达到504.41亿元，承担对口支援任务的单位涉及到18个省市、61个中央国家部委和17个中央企业，共为西藏提供援助资金约64亿元，其中，直接项目投资539971.89万元，援助物资设备折合资金为50140.48万元，援助其他专项资金52115.34万元，援建项目约1698个，先后派出援藏干部2892名（其中专业技术干部289名），援藏教师187人次^④。截止2007年底，援藏干部3800多名，援藏资金达到96.68亿元^⑤。资金、人才和技

^①数据来源：国务院：《全国对口支援三峡库区移民工作五年（2008-2012年）规划纲要》国函（2008）21号。

^②数据来源：新华社：《对口支援：书写三峡变迁历史》，转引自人民网（<http://www.people.com.cn/>），2006年12月3日。

^③数据来源：新华社：《携手共建美好家园——记全国对口支援西藏工作》，转引自中国政府网（<http://www.gov.cn/>）2009年2月23日。

^④数据来源：人民网庆祝西藏自治区成立40周年专题文章：《全国对口支援西藏取得伟大成就》和《全国对口支援西藏的现状》，转引自人民网（<http://www.people.com.cn/>），2005年8月23日。

^⑤数据来源：新华社：《携手共建美好家园——记全国对口支援西藏工作》，转引自中国政府网（<http://www.gov.cn/>）2009年2月23日。

术等方面的大规模支援,为西藏的经济社会发展起到了极大的推动作用。

——对口支援新疆

1996年中央提出对口支援新疆以后,北京、上海、广东、山东、浙江等20多个省市开始对口支援新疆的各地州市。2005年6月,教育部又启动“援疆学科建设计划”,包括北京大学、清华大学在内的39所内地高校对口支援新疆大学、石河子大学等11所高校的农业工程、兽医学、电气工程、畜牧学等80个学科建设。2006年,中央发布《关于进一步加强对口支援新疆工作的意见》,组织东部沿海地区的发达省份和15个大型骨干国有企业对口支援新疆各项事业的发展,……,一系列对口支援措施的实施,为新疆带来了资金、人才、技术等各方面的支持。截止2008年,全国共向新疆贫困地区选派支教教师7713人,向受援中小学援助资金8100万元,同时捐赠了大量的图书以及各类教学设施^①,教育部也先后从机关和直属高校选派六批援疆干部。林业援疆方面,2006年林业总局开始实施“十一五”林业援疆计划,到2007年两年间,新疆林业建设投资资金总额达到24.19亿元,完成营造林653.31万亩,国家重点公益林补偿面积达到7619.67万亩^②。在中央政策的指导下,各责任省份援疆成绩显著,以广东(对口支援哈密)和江苏(对口支援伊犁)为例,到2008年,十年间广东先后选派四批共149名援疆干部到哈密地区任职,投入援疆资金4.83亿元,援建项目240多个,为哈密培训干部人才1.3万人,援建希望学校41所,直接扶助1700多名各族贫困学生^③。到2007年,江苏援疆的十年间,共争取援助资金3.43亿元,签订招商引资项目300多个,到位资金21.7亿元,共有2730多名伊犁干部到江苏培训或挂职学习,援疆医疗专家开展新技术、新项目213项,援疆干部个人扶贫济困捐款捐物达45万多元^④。

——对口支援汶川大地震灾区

汶川大地震发生过后,民政部就紧急部署21个省、直辖市、自治区对口支援重灾区,2008年6月,国务院批准《汶川地震灾后恢复重建对口支援方案》,

^①数据来源:新疆维吾尔自治区教育厅:《新疆教育事业60年发展成就与启示》,载引自新疆天山网(<http://www.tianshannet.com.cn>),2009年6月13日。

^②数据来源:杨晓程、(通讯员)阿尔达克:《有效阻止沙化势头》,载《中国财经报》,2007年12月1日。

^③数据来源:《十年援疆4.8亿培训干部1.3万》,载《南方日报》,2008年7月24日。

^④数据来源:《援疆十年路 两地情更浓 庆祝援疆工作十周年文艺晚会隆重上演》,载《伊犁晚报》,2007年9月26日。

确定了山东、广东、浙江、江苏、北京、上海、河北、辽宁、河南、福建、山西、湖南、吉林、安徽、江西、湖北、重庆、黑龙江、天津等 19 个省市分别对口支援四川、甘肃、陕西严重受灾的县(市)的方案,要求各支援省市每年对口支援实物工作量不低于本省市上年地方财政收入的 1%。据统计,截止 2009 年 4 月 9 日,18 个支援省市已确定支援四川 18 个重灾县(市)项目 2375 个,确定援建项目总投资额 517.41 亿元,其中,已到位援建资金 186.05 亿元,已开工援建项目 1175 个,已建成援建项目 198 个^①。

(二) 东西互动政策

东西互动,“是指我国东部沿海地区与西部地区的经济主体按照市场规则,发挥各自的比较优势,促进生产要素跨行政区域流动,实现合作共赢,优化全国的生产力布局”^②。东西互动政策是中央提出的一项新的政策措施,2005 年 11 月,国务院西部开发办在浙江省杭州市召开“加强东西协调互动,进一步推进西部大开发工作座谈会”,东西互动政策开始受到关注,2007 年,国家发展改革委、国务院西部开发办、财政部、人民银行、银监会、国家开发银行联合出台了《关于加强东西互动深入推进西部大开发的意见》,指出要“用科学发展观统领东西互动各项工作,坚持互利共赢、市场运作、机制创新、政府推动,实现东西部地区优势互补,共同发展”。尽管东西部的互动关系一直都在市场经济中自动推进和强化,但以中央政策的形成从国家层面进行推动还是首次。从定义上看,东西互动与对口支援存在本质区别,对口支援是在国家政策的规定下,实现地区间、部门间、单位间的一对一援助关系,而东西互动是在政策引导下,按照市场运作原则,实现东西部地区间资源、要素有效流动,是一种相互关系,资源、要素在地区间双向流动,前者带有强制性,是行政手段和经济手段的结合,后者具有自愿性,属于指导(引导)工具。在当前的战略框架下,东西互动是更为具体的政策,事实上,东西互动可以扩展为发达地区和欠发达地区的互动关系。

东西互动的核心内容是实现东西部资源的有效配置,尤其是促进西部地区有效承接东部沿海和国外产业转移,实现地区合理分工,推动西部地区产业发展。根据《关于加强东西互动深入推进西部大开发的意见》,当前东西互动主要有七

^①数据来源:新华社:《让灾区百姓早日过上美好生活——来自汶川地震灾后恢复重建对口支援的报告》,2009 年 5 月 4 日。

^②曹玉书:《论东西互动》,载《中国国情国力》,2007 年第 11 期。

大领域：①能源及矿产资源开发利用。推动东西部地区联合建立长期稳定的资源开发基地，加强对全国发展具有重要影响的能源、矿产资源的勘探开发和综合利用；②装备制造业和高技术产业。鼓励东西部地区相互转让先进适用技术，提高自主创新能力，鼓励东部地区在西部地区建立科技成果转化基地，推进科技成果产业化；③农牧产品深加工。引导东部地区企业参与西部地区农业资源深度开发，联合推广农业先进技术，推进西部地区农业标准化、信息化建设和产业化经营，延长农业产业链；④旅游文化产业。鼓励东部企业和社会资本参与西部旅游线路、旅游市场和旅游产品等旅游资源的联合开发，构建跨区域、“无障碍”的旅游体系；⑤经贸往来。进一步开放市场，加强东西部地区之间商品、服务等贸易合作，扩大东西部地区之间商品、服务贸易的规模和范围，提升层次和水平。鼓励东西部地区联合开展国际经济技术交流与合作；⑥基础设施。鼓励东部地区企业通过BOT（建造—运营—移交）、TOT（转让—运营—转让）等方式参与西部地区高等级公路、铁路、机场、港口建设。支持东部地区企业参与西部地区城市基础设施建设，建设供水、供热、供电、供气、污水和垃圾处理、大气污染防治、道路和公共交通体系等市政项目，参与水利、通讯等相关项目建设。鼓励东部地区企业、社会团体和个人通过租赁、承包等方式参与西部地区生态建设及后续产业开发；⑦人才开发。加大联合开发西部地区各类人才的工作力度，为西部大开发提供有力的人才保障。

东西互动政策自实施以来，互动规模不断扩大、领域不断不断拓宽、方式不断创新、效益不断增强（王金祥，2007）。据统计，从2005年东西互动被提出到2007年的两年间，东部地区到西部地区投资经营的企业新增了10多万家，投资总额新增了7000多亿元，培训干部和专业技术人员超过15万人次，无偿捐助资金及捐赠物资折款30多亿元。2000年实施西部大开发到2007年，东部地区到西部地区投资经营的企业累计近20万家，投资总额15000多亿元，培训干部和专业技术人员超过30万人次，无偿捐助资金及捐赠物资折款100多亿元。同时，东西互动的领域涵盖了“西部大开发的各项重点任务和西部地区经济社会发展的各个方面，包括基础设施建设、生态建设、资源开发利用、特色农业发展、技术

交流合作、人才培养培养、扩大对外开放等多领域”，互动方式也正由“输血”逐步转化为“造血”^①。

4.2 西部大开发政策总体评价

自西部大开发实施以来，相关政策带来了巨大的经济、社会效益，在推动西部地区经济快速增长的同时，在改善西部地区基础设施条件、提高教育水平和人民生活水平、优化产业结构、改善生态环境等各方面都起到了积极作用^②。下面对西部大开发政策一般规律、特征以及存在的主要问题进行分析。

(1) 西部大开发相关政策的特征

西部大开发政策涉及社会经济发展的各个方面，总体来讲，西部大开发政策体现出政策涉及面广、政策力度大、政策工具多样、政策分类具体四大特点。

(一) 涉及面广

《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》确定了西部大开发最初的政策框架和范围，政策措施包括资金投入、改善投资环境、扩大对内外开放、吸引人才和发展科技教育等四大类政策，在这样的政策框架下，中央各部门先后出台了更为具体详细的政策措施，西部各省区也出台了相关政策。由于各省区主要是将中央及各部门政策具体化，所以，中央及各部门的政策措施决定了西部大开发政策涉及面广这一特征，根据对中央及各部门政策的分析，大致可以将以正式条文发布的政策和规划分为 13 类，外加经济区建设、对口支援和东西互动政策，以及体制改革等相关配套措施。13 类政策包括：财税、金融信贷、投资及引资、基础设施建设、产业发展、农业及农村经济发展、教育及人力资源开发、文化建设、科技、司法援助、民族地区发展、扶贫、资源开发及环境保护等。

(二) 政策力度大

事实上，从 1992 年区域战略转向区域协调发展开始，国家政策就开始向中西部倾斜，西部大开发战略实施后，各项政策对西部地区的支持力度明显加大，并且支持力度有增无减。第一，国家投资规模有增无减。2000-2008 年，西部地

^①见王金祥：《学习贯彻党的十七大精神、大力推进东西互动、开创西部大开发新局面——在加强东西互动深入推进西部大开发工作会议上的讲话》，2007 年 11 月 23 日。

^②限于篇幅，具体政策效应见课题组其他研究成果，此处省略。

区重点工程项目累计达 102 项，累计投资超过 1.72 万亿元，2008 年新开工重点项目投资规模达到 4361 亿元，西部地区国家预算内资金比重呈现出扩大趋势，2000 年占全国的 25.93%，2007 年达到 32.12%；第二，金融信贷支持力度有增无减。各类金融机构尤其是政策性金融机构对西部地区的信贷支持力度逐年扩大，以中国农业发展银行为例，西部地区贷款余额 2000 年占全国的 18.3%，2007 年达到 21.74%；第三，财政转移支付力度有增无减。西部各地区中央财政补贴收入占全国的比重逐年扩大，2000 年占 33.74%，2007 年达到 35.33%；第四，税收优惠力度长期保持不变，优惠范围扩大。自 2000 年开始实施优惠税率以来，优惠税种不断扩大，涉及到所得税、增值税、资源税、印花税等多个税种，税收优惠范围涉及到各类企业和金融机构，2007 年将旅游业也纳入税收优惠范围；第五，西部地区对内外开放力度和开放行业扩大。西部大开发之后逐渐放宽内外资投资行业范围，降低进入门槛，这在《西部大开发“十一五”规划》、《中西部地区外商投资优势产业目录（2009）》等文件中得到了充分体现。

（三）政策工具多样

西部大开发政策在使用常规经济手段的同时，还大量使用了指导（引导）工具。西部大开发常规政工具主要是财政政策和货币政策，包括国家投资、财政转移支付、税收和信贷支持，指导工具主要对外资和民间资本的投资引导、对金融机构的窗口指导、对要素流动的引导和鼓励、对东部发达地区与西部经济联系的指导四个方面。与此同时，还实施了经济区建设政策（培养西部地区的增长极），以及具有中国特色的对口支援和东西互动政策。伴随着西部大开进程，未来国家将更多使用指导（引导）工具，充分发挥市场力量，减少直接经济干预。

（四）政策分类具体

前面已经谈到，西部大开发政策涉及到社会经济发展各个方面，中央提出政策框架之后，各部分根据情况提出了相应的政策方案，例如财政部、税务总局、教育部、科技部、司法部、农业部、中国人民银行等中央部门分别制定了各自领域关于西部大开发的政策，在中央及部门政策的引导下，地方政府也制订了相应政策支持措施，政策逐渐被细化，分类也更加具体。

(2) 西部大开发相关政策存在的主要问题

目前来看，西部大开发相关政策虽然全面且力度大，但仍然存在不可忽略的问题，这些问题会在一定程度上造成效率损失。

(一) 西部增长极尚未形成，地区内发展不平衡加剧，政策组合有待调整

在西部地区培养增长极和增长点一直是西部大开发政策的重要内容，目前，虽然已提出“成渝经济区”、“关中-天水经济区”、“北部湾经济区”三大增长极，但仍未发挥增长极对周边地区积极的带动和辐射作用，反而极化作用更为明显，周边资源快速向发达地区集中。第一章的研究结论也表明，在全国省际间地区差距出现缩小的背景下，西部地区内部省际地区差距却在西部大开发之后急剧扩大。内蒙古、四川、重庆等地区发展迅速，而贵州、西藏、青海等地区发展相对缓慢。这与政策效应的地区差距不无联系，以中央对地方财政的补贴为例，在西部地区中央财政补贴收入中，内蒙古、四川、云南、陕西等省、市、自治区比重显著比其他地区大，而这中间大部分是西部地区相对发达地区，这在一定程度上反映出，中央财政转移支付未能体现出平衡西部地区内部发展的作用。

表 24 西部地区中央财政补助收入中各省市的比重 (%)

年份	内蒙古	广西	重庆	四川	贵州	云南	西藏	陕西	甘肃	青海	宁夏	新疆
2000	10.22	7.93	7.62	14.63	7.88	14.73	4.04	10.73	8.05	3.50	3.09	7.58
2001	10.77	8.27	7.10	15.12	7.90	13.14	4.44	9.63	7.71	4.17	3.23	8.50
2002	11.32	8.57	8.21	16.14	8.26	12.22	5.16	9.56	4.69	3.87	3.44	8.57
2003	10.16	8.89	7.29	15.22	8.07	12.92	4.99	9.32	7.93	3.56	2.76	8.88
2004	11.34	8.83	6.92	15.71	8.23	11.75	3.96	10.14	8.12	3.72	2.96	8.33
2005	10.52	9.09	6.78	15.58	8.49	11.12	4.88	9.86	7.91	3.88	3.14	8.75
2006	10.20	9.29	7.01	16.05	8.16	10.70	4.29	9.73	8.04	3.76	2.98	9.80
2007	10.26	9.71	6.42	16.27	8.82	10.76	4.48	9.91	7.99	3.67	3.11	8.61

数据来源：根据《中国财政年鉴》(1997-2008 各年) 相关数据计算。

(二) 地方对中央政策依赖性强，没有充分发挥市场作用

中央的政策倾斜对西部经济的积极作用毋庸置疑，然而巨大的投资力度和优惠政策，加强了西部地区对中央政策的依赖性，各地区都试图争取更大的中央扶持政策，从而不能充分发挥市场机制的作用。以全社会固定资产投资构成为例，西部地区投资资金来源中，国家预算内资金、国内贷款比重明显高于全国平均水平，而利用外资、自筹和其他资金比重低于全国平均水平。从历史趋势方面来看，西部地区间接融资（国内贷款）比例很大，总体上呈上升趋势，利用外资比重较

小,总体上呈下降趋势,对国家预算内资金依赖性很强,比重一直保持较高水平。这表明,西部地区直接融资市场落后、利用外资力度不大、对政策性资金的依赖性很强,这显然与西部大开发之后国家投资力度和信贷支持力度加大有关。

表 25 西部地区全社会固定资产投资构成与全国构成的比较

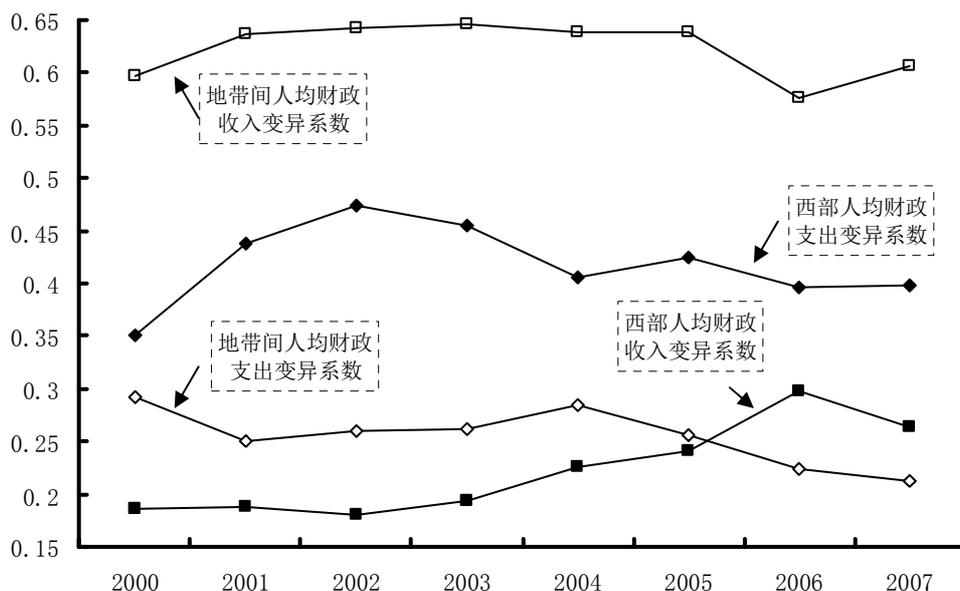
年份	西部地区全社会固定资产投资来源构成				全国全社会固定资产投资来源构成			
	国家预算内资金	国内贷款	利用外资	自筹及其他	国家预算内资金	国内贷款	利用外资	自筹和其他
2000	6.76	13.08	1.67	78.49	6.40	20.30	5.10	68.20
2001	7.34	12.33	1.25	79.08	6.70	19.10	4.60	69.60
2002	10.18	13.31	1.06	75.45	7.00	19.70	4.60	68.70
2003	7.50	14.37	0.99	77.14	4.60	20.50	4.40	70.50
2004	7.95	20.38	1.50	70.17	4.40	18.50	4.40	72.70
2005	7.73	19.50	1.49	71.28	4.40	17.30	4.20	74.10
2006	7.04	19.36	1.23	72.37	3.90	16.50	3.60	76.00
2007	6.37	17.48	1.33	74.82	3.90	15.30	3.40	77.40

数据来源:根据各年《中国统计年鉴》相关数据计算。

(三) 中央财政政策对西部各地区财政收支的调节作用不强

中央财政对地方财政的补贴(主要是财政转移支付)间接用于地方经济发展,它是中央调节地区经济的一个重要手段。由于地区之间经济发展水平的差距,从而各地区财政收入水平也存在差距,财政收入水平决定了政府的财政支出水平,一般来讲,在不存在上级政府补贴的情况下,经济越发达的地区,财政收入水平越高,财政支出水平也越高,人均财政收支也如此。所以,经济欠发达地区容易出现财政困难,财政实力弱,从而在公共基础设施建设投入和公共服务水平上难以加大投入。为了平衡地区间的财政实力差异,上级政府通常用转移支付等方式来调节地方政府财政实力。

西部大开发以后,从全国范围内来看,中央财政转移支付的调节作用非常明显,在三大地带间人均财政收入差距变化不大的情况下,人均财政支出出现缩小趋势,且人均财政支出差距显著低于人均财政收入差距。而从西部内部省、市、区的情况来看,一方面,与全国情况不同的是,西部地区内人均财政支出差距明显大于人均财政收入差距,另一方面,在人均财政收入差距扩大的情况下,人均财政支出差距有缩小趋势。这一事实说明,财政转移支付对西部内部各省财政虽然起到一定的调节作用,人均财政支出差距有所缩小,但财政支出差距还远大于财政收入差距,在调节财政支出方面需要有所平衡。



数据来源：根据《中国财政年鉴》各年相关数据计算绘制，各地带人均财政收支是地带内各省人均财政收支的平均值，人均财政收支是指各省市本级财政收支，即收入不包括中央补助收入，支出不包括上解中央支出。

图 7 东、中、西地带间和西部内部人均财政收支的差异

造成上述情况的原因，主要是国家对西藏、青海、宁夏等省区的转移支付力度较大，以西藏为例，西藏人均财政收入水平位列西部最后一位，2007 年仅为 712.96 亿元，但人均财政支出水平确位列西部第一，全国第三，高达 9747.55 亿元，人均财政支出是人均财政收入的 13.47 倍，远远高于西部其他地区。

表 26 西部各地区人均财政支出收入比

地 区	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
内 蒙 古	2.60	3.21	3.49	3.22	2.87	2.46	2.37	2.20
广 西	1.76	1.97	2.25	2.18	2.13	2.16	2.13	2.35
重 庆	2.15	2.24	2.43	2.11	1.97	1.90	1.87	1.74
四 川	1.93	2.19	2.40	2.18	2.32	2.26	0.91	2.07
贵 州	2.36	2.76	2.92	2.67	2.80	2.85	2.69	2.79
云 南	2.29	2.60	2.55	2.56	2.52	2.45	2.35	2.33
西 藏	11.14	17.11	18.86	17.91	13.36	15.42	13.75	13.67
陕 西	2.36	2.58	2.69	2.36	2.40	2.32	2.27	2.22
甘 肃	3.07	3.37	3.59	3.42	3.43	3.48	3.74	3.54
青 海	4.12	5.11	5.63	5.08	5.09	5.02	5.08	4.98
宁 夏	2.92	3.39	4.33	3.52	3.28	3.36	3.15	3.02
新 疆	2.41	2.77	3.10	2.87	2.70	2.88	3.09	2.78

注：人均财政收支比=人均财政支出/人均财政收入。数据来源：根据《中国财政年鉴》各年相关数据计算。

(四) 教育、人力资源开发、科技投入相对不足

从 20 世纪 80 年代开始，人力资本越来越受到研究者的重视，以内生经济增

长理论为代表的理论研究表明，人力资本对经济增长具有明显的正效应，卢卡斯（1988）认为，人力资本不仅可以直接提高产出，还可以提高社会平均人力资本水平，从而提高社会总体效率，使企业和个人都从中受益。西部大开发之后，国家加大了对西部地区的教育投资，还通过指导、对口支援等政策促进西部地区教育、科技发展和人力资源开发，但是，与基础设施投资规模和其他地区相比，西部地区教育方面的投资力度仍然较低。

表 27 各地区研究与试验发展（R&D）经费比重

地 区	各地区研究与试验发展（R&D）经费占全国的比重（%）								
	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
东 部	64.830	66.369	68.055	70.009	70.059	72.408	72.404	72.802	72.667
中 部	17.758	17.308	16.221	15.802	15.667	14.733	14.857	15.293	15.437
西 部	17.412	16.323	15.724	14.188	14.274	12.859	12.740	11.904	11.896
地 区	西部各地区研究与试验发展（R&D）经费占西部的比重（%）								
	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
内蒙古	1.460	1.894	2.375	2.624	2.865	3.083	3.747	4.612	5.482
广 西	1.836	2.175	5.936	4.917	5.039	4.693	4.676	5.102	4.985
重 庆	6.215	6.669	7.193	6.858	7.819	9.354	10.239	10.326	10.646
四 川	35.654	35.980	31.872	33.654	35.608	30.854	30.941	30.166	31.524
贵 州	3.081	3.041	2.966	3.300	3.535	3.432	3.535	4.059	3.114
云 南	5.272	5.656	4.828	5.322	4.935	4.946	6.832	5.851	5.863
西 藏	0.458	0.096	0.171	0.268	0.139	0.144	0.112	0.135	0.158
陕 西	33.505	32.409	35.118	32.997	30.484	33.016	29.618	28.352	27.575
甘 肃	8.217	7.663	5.153	5.956	5.726	5.693	6.284	6.700	5.828
青 海	0.980	0.853	0.919	1.132	1.079	1.201	0.947	0.935	0.863
宁 夏	1.028	0.916	1.171	1.060	1.068	1.207	1.015	1.392	1.693
新 疆	2.295	2.647	2.299	1.912	1.702	2.378	2.053	2.371	2.269

数据来源：根据《中国科技统计年鉴》相关年份数据计算。鉴于统计口径因素，全国及东、中、西数据采用各地区之和，比重保留3位小数。

以研发支出（R&D）为例，西部地区研发支出与其他地区还有很大的差距。表 27 给出了东、中、西研发支出占全国的比重以及西部各地区占西部的比重，可以发现，东中部研发支出比重逐年上升，而西部地区逐年下降。在西部内部，研发支出地区分布严重不平衡，四川和陕西两省比重约占 60%，而西藏和青海都不足 1%。所以，应该通过政策调整，加大西部地区研发支出投入，尤其是西藏、青海、宁夏等地区的投入。

（五）有关产业结构调整 and 承接产业转移的政策不够

产业结构调整是西部大开发的重要内容之一，西部大开发相关政策虽然一再

强调调整西部地区产业结构，发展优势产业，但目前来看其政策力度和深度还不够。西部地区第一产业比重还很大，第二产业处于产业链低端，第三产业发展滞后，同时，优势产业的优势仍不突出。尤其是西部地区的石油、天然气、水能、风能、乳业、矿产、旅游等资源型产业发展模式落后，目前的财税政策主要集中在所得税和增值税，其他税种的调节作用没有得到充分发挥，对鼓励行业的“一刀切”优惠政策也使西部地区特色、优势产业得不到足够的政策支持。在产业承接方面，相关政策尤其是东西互动政策强调要加快西部地区承接东部沿河和海外产业转移的步伐，创新承接模式，但目前主要靠微观经济自动实现承接产业转移，尽管市场机制可以有效实现这一过程，但政府仍然可以通过政策激励和制度安排来加快这一过程的实现。所以，区域政策需要更多关注如何调整产业结构和如何承接产业转移等问题。

（六）资源开发和环境保护任务严峻

西部地区拥有丰富的资源，矿产、水能、草场、林业、旅游等独具优势，但目前西部地区资源开发效率低下，资源浪费严重，仍然存在过度开发的现象。资源的不合理利用使西部地区环境保护任务日益严峻，近年来各类灾害的发生就与西部地区环境恶化不无关系，水土流失、荒漠化、水能资源过度利用等问题十分严重。以 2007 年工业污染物排放量为例，统计数据显示，西部地区工业废水排放量占全国的 22.51%，工业化学需氧量排放量占全国的 34.84%，工业二氧化碳排放量占全国的 35.16%，而工业总产值只占全国的 11.55%^①。所以，应该加大对西部地区资源开发和环境保护的政策支持力度，政策支持不仅是加大投资力度，更应该从根本出发，促进西部地区资源开发向高效率、低破坏的模式转变。

（七）改善投资环境和金融生态环境的政策支持力度不足

西部地区发展一直受资金短缺的制约，在相关政策措施中，通过政府投资、引进外资和民间资本等措施来解决西部资金短缺问题。但由于西部地区金融市场不完善，尤其是直接融资市场发展滞后问题突出，使西部地区资金对政策资金依赖性大，并且间接融资比重高，农村金融市场落后，金融机构网络覆盖率低。所以，应该加大对西部地区投资环境和金融生态环境改善的政策支持力度，大力发展直接融资市场，为民间资本和外资在西部投资创造良好的投资和金融生态环境。

^①数据来源：根据 2008 年《中国环境统计年鉴》和《中国统计年鉴》相关数据计算，工业总产值为规模以上企业工业总产值。

主要参考文献:

- [1] 国务院. “中华人民共和国国民经济和社会发展五年规划”. “一五”~“十一五”, 西部大开发“十五”、“十一五”规划及其他相关政府文件。
- [2] 陆大道, 薛凤旋主编. 2000年中国区域发展报告(西部开发的基础政策与态势分析)[M]. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [3] 陆大道, 薛凤旋主编. 1997年中国区域发展报告[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [4] 魏后凯. 中国国家区域政策的调整与展望[M]. 开发研究, 2009(5).
- [5] 魏后凯主编. 现代区域经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2006.
- [6] 魏后凯, 刘楷, 周民良, 杨大利, 胡武贤著. 中国地区发展——经济增长、制度变迁与地区差异[M]. 北京: 经济管理出版社, 1997.
- [7] 王一鸣主编. 中国区域政策研究[M]. 北京: 中国计划出版社, 1998.
- [8] 陈栋升主编. 区域经济学[M]. 郑州: 河南人民出版社, 1993.
- [9] 陈家海. 中国区域经济政策的转变[M]. 上海: 上海财经大学出版社, 2003.
- [10] 张可云. 区域经济政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2003.
- [11] 郭腾云, 陆大道, 甘国辉. 近 20 年来我国区域发展政策及其效果的对比研究[J]. 地理研究, 2002(4).
- [12] 高纯德. 中国地区经济发展的理论与实践[J]. 辽宁经济计划研究, 1986(6).
- [13] 朱文晖, 张玉斌. 改革开放以来中国区域政策的四次调整及其研判[J]. 开放导报, 2004(1).
- [14] 罗仲伟. 国债投资支持西部大开发的政策取向[J]. 财经科学, 2001(1).
- [15] 刘立峰. 国债投资与西部大开发[J]. 中国国情国力, 2002(6).
- [16] 朱明. 国债投资在西部大开发中的作用明显[J]. 中国财政, 2004(2).