

第四章 西部大開發政策現階段運作情形

第一節 基礎設施與西部大開發

本小節探討把基礎設施分為制度基礎設施、經濟基礎設施和社會基礎設施三大類，強調制度基礎設施對區域經濟發展的重要作用，強調經濟基礎設施中國家基礎設施與地區基礎設施的區分，並描繪出中共政府與地方政府所面臨之挑戰。

一、制度基礎設施與西部大開發

發展經濟學⁶⁵研究證明，發展中國家或地區普遍面臨兩大難題：一是實際國民生產總值的增長率難以維持穩定的速度，二是生產過程難以用低投入高產出的方式來實現。前者涉及經濟增長的支撐力問題，後者是關於生產經營的效率問題。發展中國家的這兩大困境的根源在於制度缺陷，具體表現為：(1) 忽視對尋租活動⁶⁶的分析和治理，使得積聚經濟發展實力的努力收效甚微。(2) 提供公共物品的公共部門過於單一化，妨礙了人們在組織制度創新方面的創造力的發揮，限制了動員全社會力量辦大事的可行空間。(3) 權力過於集中，使得決

⁶⁵ 發展經濟學指的是研究低度開發國家或地區發展其經濟的限制因素、計劃的擬定與評估、經濟市場化及相關法規的制定，以及新興國家經濟發展的經驗、資本形成、人力資源應用等課題的學問。

詳見：<http://www.ccunix.ccu.edu.tw/economic/intro/intro.htm>

⁶⁶ 經濟尋租活動，有兩種類型，一類是生產性尋租活動，通過開發一項新技術或新產品，獲得高於其他企業的超額利潤或「租金」，這是正常、合理的，另一類是非生產性尋租活動，那是維持壟斷利益或是對既得利益進行再分配的非生產性活動，即個人或利益集團為牟取自身經濟利益而對政府決策或政府官員，通過各種手段施加影響的活動。

詳見：<http://www.tdctrade.com/correspondence/dictionary/htmlpage/13000515.htm>

策失誤太多和效率觀念冷淡。(4)市場制度不完善，使得多種經濟信號缺乏有效的反應中樞和傳遞渠道，民間投資難以投向經濟發展急需和投資收益率較好的項目。事實上，制度提供了人類相互關聯的框架，一種經濟秩序的合作與競爭關係，降低交易的不確定性；制度塑造人們的思維與行為方式，提供並在某種程度上創造和擴散訊息；制度還提供了一種經濟的刺激結構，有效的制度使“看不見的手”配置資源的功能得以充分發揮。技術創新本質上是一種制度現象，技術創新依賴於一套複雜的制度安排。

西部地區落後的一個重要原因是新體制、新機制建設停滯。具體來說，西部地區在政府職能轉變、所有制結構調整、產權界定與重組、國有企業改革、市場化進程、對外開放、優惠政策、地方法規建設等方面都明顯不如東部。

二、國家基礎設施與西部大開發

屬於全國性的基礎設施，如跨省區的公路、鐵路、電纜及大型電站等，原則上應由國家投資建設或國家參與下的法人投資。根據最新制定的西部大開發政策，對國家新安排的西部重大基礎設施項目，其投資由中央財政和其他融資手段加以解決，不給地方政府留資金缺口。融資問題由國家全額包下來，不再向西部省區分攤，改革“拼盤投資”方式，使地方政府集中於地區基礎設施投資。但由地方上報的國家項目，中共中央只提供部分財政支持，其餘由地方財政和其他融資渠道加以解決。

根據“十五”大規劃，中共近期在交通運輸基礎設施建設方面的部署是：以公路建設為重點，全面加強鐵路、機場、天然氣管道幹線建設，打通西部與東部、西北與西南運輸通道，形成統一的綜合運輸體系，西部公路建設在 2010 年前基本建成國道主幹線，提高公路通達深度，加強區域路網改造，由國家投資和地方自籌相結合，省、自治區和直轄市分段實施，新建八條西部開發大通道，總規模 1.5 萬公里。鐵路建設以加強溝通東西部、西部省區及國際通道建設為重點，加大既有線路改造力度。民航以加快管理體制改革、政治與企業分開、開放空中大市場為重點，增強西部地區幹線機場的樞紐功能；同時有計劃地選建一批支線機場，2000 年，中共中央投資 50 億元，安排財政債券資金 8 億元，在西部改擴建 20 個機場。管線運輸以“西氣東輸”工程為重點，該工程包括塔里木盆地 - - 上海、柴達木盆地 - - 蘭州、川渝氣田 - - 武漢 - - 上海、陝甘渝氣田 - - 西安 - - 信陽的四大輸氣工程。

另外，在通訊基礎設施方面，按業務寬帶化、傳輸數字化、網路智能化、溝通國際化、接入光纖化的高標準建設和改造國家通訊網，加速有線廣播電視光纖、同軸電纜網路以及微波線路數字化改造，大力發展衛星、無線電技術及“三網合一”。在水電建設方面，重點是“西電東送”和建立全國電力連網供應體系，加強城鄉電網建設和改造，逐步建成西南水電基地，西北五省水電和煤電基地，山西和蒙古煤電基地。建設西電東送的北、中、南三條大通道，推進全國聯網。深化電力體制改革，組織具有法人資格的電力公司，逐步施行廠網分開、競價上網，健全合理的電價形成機制。水利建設重點要放在解決水資源不足、浪費和水污染問題基礎設施建設上，加強大江大河大湖

防洪工程體系建設。繼續建設長江三峽、黃河小浪底等水利樞紐工程，進行東線、中線的南水北調工程的前期工作。

在國家基礎設施的制度改革方面，打破電力、鐵路、民航、通信等基礎設施領域的壟斷是重點，“一切不宜由國家壟斷的行業都要打破壟斷，一切不利於市場競爭和實現企業效率最大化的行業、企業結構都要進行重組”。打破壟斷體制與轉換政府職能將同步進行，在準確界定政府行業管理的基礎上，建立有效的政府監管組織結構，為基礎設施的持續發展和各種投資者進行公平競爭提供有力的制度保障。為此，中共將修改和完善《電力法》《航空法》《電信法》和《石油天然氣法》，為建立一個有效競爭的市場環境提供制度保障。

三、地區基礎設施與西部大開發

地區基礎設施是支撐一個地區經濟增長和創新能力的重要基礎。地區基礎設施就其分布密度而言，主要集中在大、中、小城市內。目前，西部地區交通運輸基礎設施總體規模小，運輸能力不足，佈局不均衡、不合理，通達深度和廣度不夠，不能滿足國民經濟運行對交通運輸貨暢其流、人便其行的要求。西部每萬平方公里鐵路密度為 511 公里，比全國平均水平低 30 %；公路密度為 789 公里/百平方公里，還不到全國平均水平的一半。⁶⁷落後的交通運輸基礎設施，使豐富的礦藏資源得不到開發；嚴重影響引進技術、吸引資金、對外開放，資源優勢難以發揮；造成經濟的封閉、半封閉，導致觀念落後，市場意識淡薄。西部地區在通訊基礎設施方面的主要問題是利用率不足，

⁶⁷ 中華人民共和國國家統計局編，〈1999 年中國統計年鑑〉，《中國統計出版社》，頁 502。

一方面是訊息資源存量偏低，另一方面是訊息資源的閒置和浪費。傳統體制所造成的條塊分割，部門之間訊息封鎖，無法實現公眾和社會資源共享。訊息市場管理缺乏統一的規劃和組織，規範性差，缺乏相應的政策法規，訊息市場的供求機制、價格機制、競爭機制以及風險機制等也未建立起來，這在很大程度上影響了西部訊息服務業的發展。在水利基礎設施方面，水資源供需矛盾突出，水利基礎設施比較薄弱。一方面，現有水資源開發利用力度不夠，不少流域缺乏必要的骨幹儲蓄工程，水資源的調配和利用還不盡合理，供水量嚴重不足；另一方面，已建成的水利工程仍沿用傳統的管理模式，水資源利用率低，水利工程配套不齊全，工程維修、更新、改造費用嚴重不足，老化失修嚴重，自我發展能力和效益都不高。西部地域廣，特別是邊緣地帶人口居住分散，通電難度大，無電人口較多。截至 1999 年底，農村鄉、村、戶通電率分別為 93.91 %、88.95 % 及 83.13 %。西部地區水電資源豐富，但開發利用率很低，西部地區占全國水電資源的 75 %，開發率卻只有 8 %。西部地區配電網網架結構薄弱，電網結構極不穩定，通達的深度和廣度不夠，難以適應廣泛的電力需求，主要是農村電力市場發育停滯。⁶⁸

第二節 資本積累與流入現況

從生產者的角度來看，經濟發展是自然資源、資本、勞動力、技術和制度等要素的投入和組合過程。對於各要素對經濟增長乃至經濟發展的作用，從傳統經濟增長理論到技術內生化的新增長理論以及制

⁶⁸ 王保乾、李含琳，〈論基礎設施與西部大開發〉，《中共天水行政學報》，（2002 年第 1 期）。

度內生化的經濟增長理論（新制度經濟學）中分別得到強調。本小節從資本的角度來分析經濟發展中積累的貢獻，並對如何加快西部地區資本積累，推進西部大開發戰略展開了說明。

一、資本積累在經濟發展中作用的理論分析

在經濟學中，對資本積累在經濟發展中的地位 and 作用的強調由來已久。古典經濟學派代表人物亞當·斯密（Adam Smith）在《國富論》⁶⁹中指出，國民財富的增長取決於兩個條件：一是專業分工促進勞動生產率的提高；二是人口和資本的增加引起從事生產勞動的人數的增加。而社會分工以促進勞動生產率提高和增加勞動者數量都必需增加資本積累。資本積累是社會分工的必要先決條件，生產技術的進步，也必須預先有充分的資本積累。李嘉圖（David Ricardo）在其著作中也認為，資本積累的擴大是國民財富增長的根本原因。在現代的發展經濟學中，論述資本重要性的觀點很多。在早期的哈羅德-多馬（Harrod-Domer）模型中，資本積累被提高到十分突出的地位，被認為是經濟增長中的唯一決定因素。羅斯托（Walt Whitman Rostow）在其《經濟成長的階段》⁷⁰一書中認為，資本積累在國民收入中所占的比例從 5% 提高到 10%，以上是一個經濟順利實現起飛的最基本的條件。劉易斯（W. Arthur Lewis）所著的《經濟增長理論》⁷¹在解釋發展中國家經濟問題的第一個模型中就把資本積累作為經濟發展過程的關鍵。他認為“經濟增長理論的中心問題是要解釋一個社會從儲

⁶⁹ 亞當·斯密，〈國富論〉，（北京：商務印書館，一九九六年），頁 260-370。

⁷⁰ 羅斯托著、林鐘雄譯，〈經濟成長的階段〉，（台北：協志工業叢書出版股份有限公司，一九七五年六月），頁 59-95。

⁷¹ 劉易斯著、梁小民譯，〈經濟增長理論〉，（上海：人民出版社，一九九四年十月），頁 252-268。

蓄為 5 % 變為 12 % 的過程，以及伴隨著這種轉變而來的在態度、制度和技術方面的一切變化。”諾克斯 (Ronald A. Knox) 在其 1953 年出版的《不發達國家的資本形成問題》一書中從資本供給和資本需求兩方面提出了著名的兩個循環，論述了資本缺乏是妨礙不發達國家經濟增長的主要因素，並認為不發達國家要擺脫這兩個惡性循環的關鍵是注入資本。曾極力強調技術進步對經濟增長貢獻的經濟學家索洛也承認“大多數技術進步，只能通過使用不同的新資本設備才能進入實際生產過程，所以，總投資率規定了增加產出的有效創新的速度。這樣，提高投資的政策不僅會帶來較高的資本密集度，而且導致新技術較快地向實際生產轉移。”這也就是說，技術進步和要素生產率的提高是以先期的投資和資本積累為基本條件的，並且技術進步和要素生產率提高主要內含於基本積累之中並主要經由資本積累而發揮對經濟發展的促進作用。

經濟學家麥迪森曾將影響經濟增長的因素分為人力資源、資本和資源配置效率三大類，以此來分析他們對經濟增長的貢獻。對 1950—1965 年間 22 個不發達國家和地區的經濟增長情況考察結果表明；在 1950—1965 年間，22 個不發達國家和地區的經濟增長率年平均為 5.55 %，其中，人力資源平均增長率為 1.94 %，對經濟增長率的貢獻是 35 %；資本平均增長率是 3.06 %，對經濟增長率的貢獻是 55 %；資源配置效率平均增長率是 0.55 %，對經濟增長率的貢獻是 10 %。另外，根據國際貨幣基金組織對 1968—1988 年發展中國家（淨債務國）的經濟增長的成因分析，1970—1973 年、1974—1982 年、1983—1988 年所有資本淨輸入發展中國家的潛在國內生產總值增長中，資本增長的貢獻率分別為 41.3 %、52.9 %、43.2 %，超出了勞動力

和總要素生產率增長對經濟增長的貢獻。所有這些都深刻說明了資本積累對經濟增長的貢獻。

二、西部經濟發展中的資本積累與流入現況

資本積累是經濟增長不可或缺的因素。資料顯示，從 1960 到 1975 年，僅資本投入的增加，就佔了 9 個發達國家總收入增長的一半左右。同樣的，東亞增長的“經濟奇蹟”也應歸功於與資本積累相關的儲蓄和投資。對韓國、菲律賓和墨西哥等中等收入國家的研究表明，在 20 世紀 60 年代和 70 年代，資本存量的增長對收入增長的貢獻，大約在 1/4 到 1/3 之間，如果估計得高一點，在那些比較貧困的國家，則可能達到 1/2。當前，儘管資本積累已不再被視為貧困國家擺脫困境的靈丹妙藥，然而十分清楚的是，只有社會能夠在國內生產總值中保持一個相當規模的投資比例時，才能在長時期內維持適當卻是強勁的經濟增長率。這一比例很少低於 15%，在某些情況下必須高達 25%，甚至 35%。

就目前而論，西部地區工業技術老化，產業結構畸形，基礎設施薄弱，自我積累能力差，儲蓄率遠低於全國平均水平和東部沿海省份。從表 4 - 1 中可以看出，西部地區儲蓄率、投資率和每人平均投資額均落後於全國平均水平，更不用說東部沿海省份。

(表 4 - 1) 三大區域儲蓄和投資指標的比較 (1994 年)

	儲蓄率 (%)	投資率 (%)	每人平均投資額(元)
東部地區	52.1	57.8	3662.6
西部地區	33.4	46.4	1218.9
中部地區	40.6	40.5	1237.9
全國平均	42.0	48.2	2039.8

資料來源：《中國統計年鑒》(1995) 根據各省數據平均得出。

投資是地區經濟增長的動力。具體來說，地區經濟增長率與投資比例有直接關係。投資越多，經濟增長就越快。在典型的勞動力過剩的情況下，如果成長低於 20 % (在更側重勞動密集的方式中) 和 25 % (在資本密集型戰略中) 的投資率，就不能保證每人平均實際收入每年 5 % 的增長。但要保持一定的投資率，就必須先進行資本積累。對一個地區而言，其投資額取決於資本的三項來源：當地儲蓄、其他省區流入的資本以及外資流入。在西部地區儲蓄率遠低於全國平均水平的情況下，可否利用其他省區流入的資本以及流入的外資來進行資本積累呢？

從表 4 - 2 中可以看出，改革初期階段，東西部相對先進的省份和欠發達的省份之間有著較大規模的跨地區的資本流動，但到了 80 年代後期和 90 年代初期，地區間的資本流動開始減緩。資本富裕的東部省份的輸出資本率大幅下降，西部地區相應的資本輸入率也逐期遞減。

(表 4 - 2)

三大區域平均淨資本輸出率

單位：%

	1978	1980	1981	1985	1986	1990	1991	1993
東部地區	12.5		11.10		0.7		1.8	
西部地區	-22.3		-17.8		-17.1		-15.1	
中部地區	-2.0		-1.0		-1.4		-1.6	

註：淨資本輸出率是指淨資本輸出額占其 GDP 比重

資料來源：王紹光、胡鞍鋼：《中國：不平衡發展的政治經濟學》第 173 頁。

再從流入的外資來看，統計數據表明，1998 年西部省市（除西藏、青海外）實際利用外商直接投資總額為 13.74 億美元，僅占全國利用外商直接投資總額 452.84 億美元的 3.0%，而東部省市（除遼寧、廣西外）利用外商直接投資達 364.15 億美元，西部省區總的利用外資總額連東部一個省市利用外資的水平都達不到（見表 4 - 3）。

(表 4 - 3) 2001 年東西各省區利用外商直接投資情況

單元：萬美元

重慶	2.56	陝西	3.52	海南	4.67	江蘇	69.15
四川	5.82	甘肅	0.74	廣東	119.32	山東	35.21
貴州	0.28	青海	0.36	福建	39.18	河北	66.99
雲南	0.65	寧夏	0.17	浙江	22.12	天津	21.33
西藏	-	新疆	0.20	上海	42.92	北京	17.68

資料來源：《中國統計年鑒》(2002)。

從以上分析中可以看出，制約西部地區經濟發展的重要原因在於儲蓄率低、資本形成和資本積累能力較差，而與此同時，外來資本

的減少和不足又加劇了這一狀況，從而形成了一個惡性循環：經濟落後 資本形成和資本積累能力較差 低水平投資 進一步使經濟發展速度放慢，產出水平相對衰減 資本形成和積累更加不足 經濟更加落後，因之也由此看出資本積累能力的強弱與否大大地制約了西部地區的經濟發展。

第三節 市場體制運作現況

在西方經濟學界，自由主義與國家干預總是隨著經濟形勢的不同而交替出現，當經濟形勢較好，市場繁榮時，經濟自由主義往往成為主導，當經濟出現衰退特別是出現危機的時候，國家干預（宏觀調控）的力量便佔據了上風。但我們必須注意的是，無論是主張自由放任還是主張國家干預，市場對配置資源所引起的基礎性作用是得到一致認同的。應該說，“市場失靈”界定了政府進行調控的範圍，而“政府失靈”則對如何運用宏觀調控手段進行了規範。從中國大陸 20 多年的體制轉軌的經驗和教訓，在從計畫經濟向市場經濟的轉軌過程中，在初步的市場經濟向成熟的市場經濟的成長過程中，中共中央發揮著主導性和關鍵性作用，然而，隨著市場經濟不斷向縱深方向發展和中國大陸產業結構的變化，如何建立和完善政府對經濟的宏觀調控成了經濟理論界最為關注的問題之一。

中國大陸目前東西部所形成經濟發展的差距，主要是因為西部地區經濟的發展存在著一些明顯的障礙，例如基礎設施不足、生態環境惡化、資金與技術的缺乏等等。這些問題的產生讓西部地區在改革過

程中明顯地落後於東部，具體情況的呈現就是西部地區的經濟增長率大大落後於東部地區，另一方面，也表現在國有企業改革的進展遲緩，很難吸引外資的投資；再加上西部地區市場不活躍，交易的機會少，就業壓力巨大，更使此一問題雪上加霜。西部地區市場發展的落後，更深一層次的原因也是由於西部地區從幹部到群眾都還沒有建立起市場的概念，一般幹部及群眾的行為模式多半仍舊停留在計畫經濟的模式中。由於西部地區仍處於「幹部等國家批專案，群眾靠政府給大鍋飯」的心理，在這樣一個環境中，要發展經濟必定會遭遇許多障礙。我們可以從中國大陸學者所做的一些具體事例研究比較中便可看出中國大陸東、西部地區居民對於市場概念和投資環境的差別。⁷²

大陸學者從研究中發現，「東部地區人與人的交往中比較注重利益和效率，而西部則重視官銜和私交。比如談一個商務合同，東部人花時間在談條款，利益的分配，違約的追究等；西部人則有較多的時間花在建立私人感情，推敲政府條文和羅織關係網上面。東部的商業規則比較沒有例外，西部則有更多的行政干預。比如高速公路收費站，在發達地區任何車輛一視同仁都要繳費，(個別地區僅軍事例外)，但西部地區由政府車輛則往往可以免繳。」⁷³以市場經濟的角度看來，使用者付費是一種商業規則，若政府帶頭破壞商業規則，則人民對商業規則就會失去信心。另外，例如一些中部省份如廣西、山西等在開發西部的過程中，也力爭希望能被列入西部的範疇，此一問題說明瞭一點就是權力分配資源下，中部省份的行為也受到了相當的影響。其實，不論東部或西部，由於人都是追求利益的，這沒有什麼不

⁷² < 參見北京中國經濟時報 > ,(2000年11月17日,第1版)。

⁷³ < 參見北京中國經濟時報 > ,(2000年11月17日,第1版)。

同，但區別在於到底從哪兒能得到利益。如果是從巴結權力得到利益，人們自然會去追求權力，市場的功能就會被忽視；如果利益是從市場中得到，人們就會參與市場的競爭，反而會抗拒權力對市場的干預。

但是市場概念要如何培養呢？可以說的是市場概念不是從書本上學來的，而是從實踐中產生的；也就是依靠具有市場意識的人所建立起來的。有了市場，人們自然會有市場概念。要解決西部地區市場化問題可以從兩方面加以分析，一是首先必須從增加西部地區與東部地區人員和資訊的交流，並從東部注入西部發展市場的因素。另外，例如由西部群眾去東部打工所形成的人員交流，因為數量巨大，可加速促進東西部市場資訊交流與互動。因此，東、西部省份對於這些打工的情況所應該思考的策略是研究如何從政策面下手去幫助這些打工的群眾。附帶說一句，引進外資更是加速發展市場經濟的好辦法。不要把外資的作用僅僅看作財富的生產，尤其是要把他看作帶來規則，傳遞資訊的機會。學習東部地區引進外資的策略，擴大對外開放吸引外資共同開發大西部，對西部地區來說應該都是有利的。

其次，市場具有一種自然的生長力，只要沒有外力干預，他有自然生長的趨勢。因為人們在市場上通過交換可以得到利益，只要沒有外界干擾，人們自動會參與市場活動。干預市場生長的外力來自兩方面。一方面是政府權力的不適當的使用，計畫經濟就是政府全面管制經濟，取消了個人通過市場追求自己利益的機會。特別是對所有權的侵犯。比如強令企業關業（例如因為它們不符合產業政策），禁止它們參與公平競爭等。另一方面來自企業本身的不規範行為，如假冒偽

劣，欺騙失信。這些都引起了破壞市場的作用。解決的辦法是培養依法辦事的精神。首先政府自己要嚴格守法，做出表率。所謂特區就是專闢一塊地區，政府保證在特區內市場規則得以暢通無阻，市場在特區內能夠較快地成長。中國大陸過去二十年初步建立了市場經濟，其基本經驗也是對外開放，增加人員和資訊交流，以及政府放鬆對經濟的管制，留下更多的個人活動的空間。只不過西部省份處於內地，與外界交流的機會較少，因此落在後頭。

市場機制作用是以發達、完善的市場制度或市場體系為基礎及前提的。當一個地區生產力的發展還未發達一定程度前，市場機制作用是不明顯的，甚至根本不起作用。東部開發之初亦是得益於中共“雙優惠”即傾斜的投資、開放政策較成熟後，市場機制作用才逐步加強，到如今已基本具備了經濟持續發展的自立條件，即使中國大陸今後把政策支持重點轉移到西部，東部仍將保持較快的發展趨勢。各國對落後地區開發的經驗無不說明這點。美國西部開發初期，政府投入了極大的人、財、物力，成立了專門機構，制定了許多相關法規、優惠政策、財政補貼、資金投入、人力培訓等，鞏固了西部開發的經濟基礎。

目前中國大陸西部市場運作狀況即是無論市場體制、市場制度、市場規範都還未建立且很不成熟地規範市場體制，生產要素、經濟要素、資源要素流動性明顯不足，市場功能發揮作用的餘地尚顯弱小。特別是由於歷史、地理、自然環境等因素影響，在西部大開發初期面臨著一系列特別複雜的問題，如邊疆地區的貧困與發展，老工業基地的改造，生態環境的保護，基礎設施的落後，大比例的國際企業虧損、

失業員工群體的再就業等，都需要通過制定特殊的傾斜政策來解決，市場機制的調節運作是處於失靈的。如目前西部地區離職員工中的約占 60% 70% 屬於年齡層大、技術單一、學歷偏低的困難員工，特別是女員工，對於這部分弱勢群體的再就業，單純靠市場機制配置，通過競爭擇業來實現，顯然是不切實際的。

加上目前中國大陸東西之間經濟關係的特殊性，即不平等的競爭關係。東西部地區在經濟實力、市場教育程度、體制改革、經濟發展外部環境等方面存在較大差異，這其中既有歷史原因，又有現實原因，既有主觀、又有客觀原因，既有西部自身原因、又有外部政策方面的原因，比如在財稅方面，中共中央給予了東部較大的投資財政支持，並給予稅收方面的優惠，而這些政策中共中央並未給予西部，此便不存在平等競爭條件。若單純利用市場機制來實施西部大開發，其結果必然造成新的不公平、不平等。因此中國大陸如何協調市場和政府間的分工、協調？就成為能否實現西部經濟跨越式發展的關鍵。⁷⁴

第四節 影響政策運作的制約因素

一、人口文化素質偏低，創新能力不足

西部地區教育基礎薄弱，培養人才的環境較差，導致人才的相對短缺和人口文化素質的相對落後。具體主要表現在以下幾個方面：(1) 受過中高教育的人口比例大大低於東、中部地區；(2) 文盲、半文盲

⁷⁴ 申曉梅著，〈論西部大開發中市場機制與政府行為的協調〉，《理論與改革》，(2002年1月)，頁111-112。

人口比例較高；(3)每年新增高素質人才數量明顯少於東、中部地區，後繼人才儲蓄嚴重不足。這是制約西部地區今後長期發展的主要因素。

二、科技開發與應用能力落後，導致經濟發展的競爭不足。

由於上述人才因素的制約，西部地區從事科技研究與發明的科技人才少，科技成果及其在生產中的應用落後於東、中部地區，導致經濟發展中的科技動力嚴重不足。

三、經濟結構不合理，並面臨轉變經濟增長方式的嚴峻挑戰。

西部地區經濟規模、經濟實力同東、中部相比十分落後，還是制約其經濟與社會發展的主要因素。經濟結構也明顯落後於東、中部地區，表現在：(1)傳統的農業產業在西部地區的經濟構成中所占成的比重較高；(2)第二、三產業的發展明顯落後於東、中部地區。東部地區工業化主要是通過大規模發展消費品工業和加工工業總量擴張推進的，這一戰略在短缺經濟條件下是有效的，隨著中共國內供需關係的變化和資方市場的出現，這種水平擴張模式賴以存在的基本條件消失。西部大開發將面對市場需求約束強化的環境，在激烈的市場競爭中，通過技術創新、產品創新和管理創新，通過產業和企業素質的不斷提高，來獲得更強的市場競爭力。而西部推進經濟增長方式的轉變，又不可避免地會影響到經濟增長速度。

四、交通運輸、通訊和水利等基礎設施及設備落後。

交通運輸及通訊設施的發達與否，是地區經濟發展的先決條件，也是地區經濟發展程度的重要標誌。目前西部地區的傳輸、通訊等基礎設施明顯落後於東、中部地區，成為制約西部經濟發展主要“瓶頸”因素。

五、開發資金問題難以解決。

西部大開發首先需要巨額資金的注入，而僅依靠國家資金的注入是遠遠不夠的。資金從何而來？只有吸引東部地區和國外的資金流入。但外部資金的流入又必須以資本報酬率較高為前提條件。

六、西部的生態環境更加脆弱，推進工業化與實現可持續發展的矛盾更加突出。

作為欠發達地區，西部需要迅速推進工業化過程。但是西部生態環境將更加脆弱，長期以來實施資源導向型開發戰略，已經使得西部地區生態環境成惡化態勢，必須把可持續發展放在十分突出的地位。如何在加快工業化的同時，有效地保持生態環境，實現可持續發展，將是西部大開發面對的又一個突出問題。

第五節 小結

本章在開始是把基礎設施分為制度基礎設施、經濟基礎設施和社會基礎設施三大類，強調制度基礎設施對區域經濟發展的重要作用，強調經濟基礎設施中應關注國家基礎設施與地區基礎設施的區分，並

描繪出中共政府與地方政府所面臨之挑戰。就軟體建設而言，西部地區落後的一個重要原因是新體制、新機制建設停滯。具體來說，西部地區在政府職能轉變、所有制結構調整、產權界定與重組、國有企業改革、市場化進程、對外開放、優惠政策、地方法規建設等方面都明顯不如東部。相對來說，硬體建設上於全國性的基礎設施，如跨省區的公路、鐵路、水利建設、通訊基礎建設、電纜及大型電站等，原則上應由國家投資建設或國家參與下的法人投資。

除了軟硬體的基礎建設亟須中共中央大力改革創新之外，市場經濟體制的健全也是西部開發的成功關鍵。本章亦從資本的角度來分析經濟發展中資本積累的貢獻，並對如何加快西部地區資本積累，推進西部大開發戰略展開了說明。

不論是大陸國內資本的流動或是外國資金的投資，皆是以東部地區為最重要的投資地區，西部地區相應的資本輸入率遠不及東部。制約西部地區經濟發展的重要原因在於儲蓄率低、資本形成和資本積累能力較差，而與此同時，外來資本的減少和不足又加劇了這一狀況，從而形成了一個惡性循環：經濟落後 資本形成和資本積累能力較差 低水平投資 進一步使經濟發展速度放慢，產出水平相對衰減 資本形成和積累更加不足 經濟更加落後。倘若中共不能扭轉這一惡性循環，勢必無法為西部市場經濟奠定健全基礎。

而西部市場發展的落後，更深一層次的原因也是由於西部地區從幹部到群眾都還沒有建立起市場的概念，一方面是政府權力的不適當的使用，計畫經濟就是政府全面管制經濟，取消了個人通過市場追求

自己利益的機會。特別是對所有權的侵犯。比如強令企業關業（例如因為它們不符合產業政策），禁止它們參與公平競爭等。另一方面來自企業本身的不規範行為，如假冒偽劣，欺騙失信。這些都起到了破壞市場的作用，解決的辦法是培養依法辦事的精神。

最後，本章將影響西部開發現階段政策運作的制約因素歸結為以下諸點，分別是：人口文化素質偏低，創新能力不足；科技開發與應用能力落後，導致經濟發展的競爭不足；經濟規模小，經濟結構不合理，並面臨轉變經濟增長方式的嚴峻挑戰；交通運輸、通訊和水利等基礎設施及設備落後；開發資金問題難以解決；西部的生態環境更加脆弱，推進工業化與實現可持續發展的矛盾更加突出。

往後中共西部開發的政策推行過程的成效如何，很難避免面對上述問題的考驗，簡而言之，倘若沒有基礎建設，沒有健全市場的支持，西部開發政策勢必遭受嚴酷挑戰。