

贵州“十二五”规划纲要 实施的成效与反思

杨克升 甘露 / 著



贵州大学出版社
Guizhou University Press

贵州“十二五”规划纲要 实施的成效与反思

杨克升 甘露 / 著



贵州大学出版社
Guizhou University Press

图书在版编目 (C I P) 数据

贵州“十二五”规划纲要实施的成效与反思 / 杨克升, 甘露著. — 贵阳: 贵州大学出版社, 2014.6
ISBN 978-7-81126-692-4

I. ①贵… II. ①杨… ②甘… III. ①国民经济计划—五年计划—贵州省—2011~2015②社会发展计划—五年计划—贵州省—2011~2015 IV. ①F127.73

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第111315号

贵州“十二五”规划纲要实施的成效与反思

著 者: 杨克升 甘 露

责任编辑: 史达宁

出版发行: 贵州大学出版社

印 刷: 贵州创兴彩印厂

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 12.25

字 数: 260千字

版 次: 2014年8月 第1版

印 次: 2014年8月 第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-81126-692-4

定 价: 36.00元

版权所有 侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与出版社联系调换

电话: 0851-5981027

《贵州省国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)紧扣中央提出的科学发展主题和转变经济发展方式主线,第一次旗帜鲜明地提出贵州要突出“加速发展、加快转型、推动跨越”主基调、“工业强省和城镇化带动”主战略以及2020年与全国同步实现全面建设小康社会的战略目标,提出了推进实施支撑这些战略的十大任务和重大政策及一大批重点项目,为全省人民描绘了一幅快马加鞭、推进跨越的宏伟蓝图。

“十二五”时间已经过半,规划的实施是否达到了全省上下期待的效果?还需要从哪些方面努力?本书从八个方面对主基调、主战略实施,规划目标和重点任务完成情况进行了全面的评估和反思,对未来发展环境和条件进行了比较充分的分析和研究,有针对性地提出了相关建议。

关于主基调和主战略的实施。主基调已经深入人心并贯彻到各个方面的发展过程中去,主战略实施取得初步成效,贵州经济社会总体仍然呈现出快速发展的特征,《纲要》提出的目标和指标的实现情况基本达到预期进度要求。(1)加速发展快速升温。继续推动并实现经济高速增长,经济增长速度进入西部地区前列,全力推动并实现投资规模高速扩张,努力推动并实现居民收入接近经济增速的高增长,积极推进基本公共服务体系建设,努力提高供给能力。(2)重点突破,努力推进经济社会发展转型。通过做大做强特色优势产业与促进产

业园区化提高资源利用效率，推进了工业、农业和服务业之间及各产业内部关系的调整；继续保持了投资对经济增长的强力拉动与消费对经济增长的贡献；民营经济成为经济增长的重要动力。（3）全力推动跨越发展，全面建设小康社会实现程度不断提高。（4）工业强省战略取得初步效果，工业经济增长速度超过全省总体经济增长速度，特色工业经济体系构建和产业园区基础设施建设步伐加快，对全省经济增长的带动力和影响力有明显提升。（5）城镇化带动战略取得初步效果，城镇化进程明显加快，对全省经济社会发展的带动作用明显增强。

二

关于产业发展。产业规模扩张速度达到预期进度要求，但有所减缓，通过加强特色优势产业而展开的深层次结构调整取得部分效果。（1）工业。通过抓大企业、大项目和工业园区发展，工业发展提速，初步形成以贵阳为中心的黔中城市群产业集群化发展态势和重点园区的聚集发展，主要发展指标总体达到目标要求。但资源深加工、装备制造业、特色轻工业等“五大基地”及产业集群建设等部分重点任务完成情况很不理想，很多项目，尤其是大项目落地困难，建设进展滞后，优势资源转化能力低下；工业园区基础设施建设在尽力推进，但“县县建工业园区”并盲目扩张，一些县级园区出现产业空心化现象，资源闲置浪费现象严重，地方政府还债压力剧增。这些问题和困难对实现“十二五”期间工业年均增长目标将带来重大影响并增大GDP总量规模扩张目标的实现难度。一方面，随着“十二五”后期交通基础设施的显著改善，资源优势、后发优势日益显现，区位优势弱化。另一方面，我省产业结构单一的问题依然非常突出——重工业以传统的能源工业、原材料工业为主，轻工业以烟业、酒业为主——而且对市场和国家宏观调控非常敏感。国际经济持续低迷已经直接影响我国特别是东部地区的工业产品出口，而我省因为直接为东部地区提供能源、原材料等上游产品而受到直接传导影响。（2）服务业。最近两年半，我省先后出台了促进金融、科技、信息等现代服务业加快发展的专项政策措施和专项规划，推动服务业继续保持了良好发展的总体态势，总量规模迈上新台阶，经济

增长超过预期，保持了对全省经济增长的强大拉动，与工业化、城镇化的融合与互动发展得到加强。内部结构调整和升级取得新进展，传统服务业通过信息化、连锁经营等各种创新得到改造提升，旅游、文化和电子商务等一批现代服务业实现更快发展，现代服务业集聚取得新突破，新型业态不断涌现。围绕提升制造业和农业竞争力、推动产业融合互动发展，我省的物流、金融、科技服务等重点生产性服务业内容更加丰富。但是，还必须正视我省服务业发展中存在的问题和面临的挑战，主要包括：支持服务业发展的政策力度不够、措施手段少、资金投入不足，推进服务业加快发展环境还需进一步改善；结构性需求不足与结构性供给不足交织，生产性服务业与制造业、农业之间以及服务业内部之间融合发展程度低下；部分重大工程和重点项目目前仍处于前期工作阶段，工作推进缓慢，严重影响规划建设进度；统一高效的公共服务平台缺失严重，成为服务业发展的重要短板；旅游人次和综合收入统计水分较大，新兴产业、新型业态尚未建立统计体系，产业发展监测和科学评估很困难。（3）农业。以增加农民收入为核心，以创建百个现代高效农业示范园区和农业产业化十大工程为抓手，在推动农业产业结构调整、提高农业产业化水平、增强农业支撑能力等重点方面取得了重要进展，农业发展水平和质量进一步提高。受畜牧业增长缓慢的影响，第一层次农业结构调整未达到预期进度要求，农业中畜牧业增加值份额不增反降，但多数优势特色种植业得到加快发展，内部结构不断优化。农业基础设施建设、农业科技推广与创新能力 and 现代农业服务体系建设取得重要进展。农产品生产基地建设、龙头企业和农民专业合作社建设取得新进展，形成了一批覆盖我省优势特色产业，在全国具有领先地位的产业基地和龙头企业加工集群。全省一百个现代高效农业示范园区建设已全面启动，规划编制基本完成，资金投入和整合力度加大。必须正视四个方面的问题：农业结构调整缓慢，精品果林、中药材种植等部分特色优势产业和畜牧业发展与规划目标相距甚远；农业基础设施建设仍然严重滞后，抗御自然灾害的能力很低，农业靠天吃饭的局面没有根本改善。农业服务体系和科技创新能力建设不适应生态农业和现代农业发展的需要，龙头企业带动能力和创新能力较低、与农户利益联结不够紧密的问题较普遍。

三

关于城镇化与区域经济。城镇化达到预期进度要求，区域城市体系、城镇层级结构、黔中城市群等部分重点任务达到预期进度要求，但需要客观看待现有的城镇化进展并看到未来，尤其是“十三五”时期将要面临任务的艰巨性。农村改革和新农村建设进入新阶段并取得一定进展，统筹城乡发展试点取得一定效果。黔中经济区建设取得重要进展，其他经济区建设也取得一定成效，但区域统筹发展和高效率的区域协调互动机制建设并未取得实质性进展，导致区域发展总体战略落实不到位；受传统绩效考核及“增比进位”的强力影响，主体功能区战略实施面临困难。

四

关于以交通和水力、电力为重点的基础设施建设。基础设施建设的各项重点建设任务和主要发展目标达到规划进度要求，部分指标超过规划进度要求，经济社会发展保障能力明显增强。（1）以快速铁路和高速公路为重点的交通基础设施建设快速推进，路网规模不断扩大，通达能力和通畅水平逐步提高，覆盖城乡、便捷、安全、高效的现代综合交通运输体系正在加快形成。“县县通高速”加快推进，与邻省（市）的高速公路主通道除至四川的路段尚未完成外，其余已经贯通。但必须高度重视公路建设面临的三个困难。铁路建设进展不理想，要实现规划目标有相当大的难度。“一干七支”民用机场布局网络初步形成。一批在建支线机场项目进展顺利，拟建项目前期工作加快推进，纳入规划的重点建设任务有望提前完成。西南水运出海中线通道南北盘江、红水河航道建设工程全面完成。（2）全省水资源综合调配能力和供水保障能力逐步增强，工程性缺水状况逐步改善，满足城乡居民生活生产需求的供水安全保障体系和防洪抗旱减灾体系逐步形成。必须高度重视推进重大工程建设中的三个突出问题。（3）“西电东送”主通道和省内电网主网架建设顺利，农村电网行政村改造任务提前完成。（4）覆盖全省、通达世界、技术先进、业务全面的通信和信息基础网络基本建成。

五

关于公共服务和民生。保障能力得到明显加强，除研发投入外其他目标和任务均达到预期进度要求，但要完成“基本公共服务体系建设行动计划”和扶贫新标准提出的目标和任务，尚需付出极大的努力。（1）通过实施九大教育发展重点工程，使各类教育得到全面发展，教育质量与教育服务能力得到提升，除九年义务教育巩固率外，主要指标达到预期进度要求，但与全国总体水平的差距依然明显。（2）围绕经济社会发展需要，以高层次创新科技人才、高技能人才和农村实用人才开发为重点，加强人才培养、引进、使用三个环节工作，实施了高层次创新型科技人才培养和高层次人才引进等工程，取得显著成效。但我省人才资源总量仍然较小，整体素质偏低，尤其是高层次创新型科技人才、重点领域高层次人才、高技能人才匮乏，人才创新创业能力不强，同时也存在人才使用效率不高问题。（3）通过实施一系列重大工程及重点项目，科技创新能力得到提升但远不适应转型升级需要。（4）十大民生工程建设取得重要进展。

六

关于生态文明建设与可持续发展能力。（1）在统筹解决人口问题上取得显著成效，有关指标均达到预期进度要求。但在人口自然增长、“未富先老”等方面也存在一些隐忧。（2）以石漠化综合治理为重点的生态建设取得一些进展，森林覆盖率和森林蓄积量两项指标均达到规划进度要求，但石漠化治理面积、水土流失治理面积等一些重要目标远未达到预期进度要求。（3）能源和资源节约取得一些效果。（4）循环经济示范城市、循环经济工业示范园区建设积极推进并取得一定成效，大宗产业废物综合利用示范工程和“城市矿产”、餐厨废弃物资源化利用示范工程进展基本顺利。（5）在水、大气环境保护和危险废物防治等重要方面以及重点流域、重点区域和重点城市的环境质量提升上取得重要成效，但在保持经济社会持续快速发展特别是工业化和城镇化加快推进的大背景下，主要污染物新增量将进一步增加，面临的减排压力十分巨大。（6）应

对气候变化取得了预期效果。

七

关于深化改革和扩大开放。重点领域改革均取得积极进展，但总体上仍然滞后于经济社会发展需要。非公有制经济发展环境进一步优化，非公有制经济在我省国民经济中的地位不断提升。对内对外开放取得积极进展，对外贸易加快发展。

八

对《纲要》中期实施的反思。（1）规划实施中存在的主要问题和困难，更多地与制度安排缺陷有关，包括“增比进位”放大无差别的政绩考核体系缺陷、专项规划与区域布局落实困难、大量重大项目建设进度迟缓、发展政策效率问题、统计体系缺陷等。（2）对“十二五”中后期经济社会发展趋势的初步判断表明，我省发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，具备保持经济持续高速增长的基础条件。同时，也必须清醒地看到，世界经济正在深度调整，加上国内经济进入中速增长区间，必然形成传导作用，影响省内经济发展。总体看来，完成《纲要》目标问题不大，但是，与2020年与全国同步实现全面小康社会目标的要求相距甚远。（3）推动规划实施的建议，包括建立和实施新的绩效考核制度，落实科学发展主题；建立和完善基于主体功能区划和经济社会发展水平的差异化政策体系，进一步激活各个区域的发展潜力；尽快研究建立科学合理的统计监测体系；强化专项专题规划及实施方案的科学性和可操作性，以重大专项为抓手落实《纲要》提出的重点任务和重大构想；培育和发展区域增长极；加快推进城乡和区域基本公共服务均等化进程；争取国家制定和实施差异化的产业政策和资源环境政策。

第一章	主基调、主战略实施情况与发展目标实现程度	/ 001
第一节	主基调和主战略的实施情况	/ 001
第二节	主要指标实现程度与发展目标完成情况	/ 016
第二章	产业发展与结构调整	/ 025
第一节	工 业	/ 025
第二节	服务业	/ 047
第三节	农 业	/ 055
第三章	城镇化与区域经济	/ 068
第一节	城镇化发展	/ 068
第二节	统筹城乡发展	/ 075
第三节	区域经济发展新格局构建	/ 078
第四章	以交通和水利为重点的基础设施建设	/ 081
第一节	现代综合交通运输体系	/ 081
第二节	现代水利体系	/ 086
第三节	电网和油气管道基础设施	/ 090
第四节	信息基础设施体系	/ 091

第五章	公共服务和民生	/ 093
第一节	科技教育发展和人才开发	/ 093
第二节	改善和保障民生与和谐社会建设	/ 101
第六章	生态文明建设与可持续发展能力	/ 121
第一节	人 口	/ 121
第二节	生态建设	/ 123
第三节	能源和资源节约	/ 127
第四节	循环经济	/ 132
第五节	环境保护	/ 135
第六节	应对气候变化	/ 140
第七章	深化改革和扩大开放	/ 143
第一节	重点领域改革	/ 143
第二节	非公有制经济发展	/ 147
第三节	对内对外开放	/ 148
第四节	投资软环境	/ 149
第八章	反思和建议	/ 151
第一节	规划实施中存在的主要问题和困难	/ 151
第二节	“十二五”中后期经济社会发展趋势的初步判断	/ 158
第三节	推动规划实施的建议	/ 168
后 记		/ 173
附	主要指标的实现情况调查汇总表	/ 179

| 第一章 |

主基调、主战略实施情况与发展目标实现程度

“两加一推”主基调已经深入人心并贯彻到各个方面的发展过程中，两个“主战略”的实施取得初步成效，贵州经济社会总体仍然呈现出快速发展的特征。

第一节 主基调和主战略的实施情况

在深入分析研究和总结经济社会发展阶段特征和加速发展与转型升级的两大发展需求的基础上，我省“十二五”规划《纲要》提出了“两加一推”主基调和两个“主战略”，第一次旗帜鲜明地把工业强省和城镇化放在经济社会整体发展最突出的战略位置上。两年半中，省委省政府和省各个职能部门推出了许多制度安排。省委省政府在2011年实施了项目建设年，先后出台了《关于加快水利改革发展的意见》《关于进一步加快全省民营经济发展的意见》，2012年根据国发〔2012〕2号文件出台了黔党发〔2012〕9号文件，在省第十一次党代会和十一届二次全会上提出了“三高于、一达到、五翻番”目标和以县为单位开展“同步小康创建活动”，推出了“5个100”工程。加速发展呈

现出快速升温的氛围。

1. “两加一推”主基调贯穿发展过程

按照《纲要》要求，基于发展水平低、发展基础薄弱的实际，坚持发展是硬道理的本质要求和科学发展观理念，我省“十二五”经济社会发展的主基调明确确定为加速发展、加快转型、推动跨越，在发展中促转变，在转变中谋发展，努力实现经济社会又好又快、更好更快发展。两年多来，这一主基调已经贯穿到全省经济社会发展的各个方面和所有领域，并且取得了明显的实际效果。

(1) “加速发展”快速升温

——继续推动并实现经济高增长。由于贵州经济发展水平低，与全国甚至中部地区相比差距突出，加快经济增长就成为重中之重战略任务，在这方面的成效也最为显著。我省 GDP2003 年以来保持了每年两位数增长的态势，实现了连续十年的高速增长，“十二五”前两年年均增长率达到 14.3%，高于同期西部地区平均增长率（13%），仅低于重庆而在西部省、市、区中居第二位，高于我省改革开放以来的所有时期（此前最高的是“十一五”期间，年均 12.6%），当然，也高于同期全国总体增长率。其中第一产业虽然连续遭遇重大自然灾害及突如其来的外省 H7N9 疫情等严重影响，两年中仍然实现了接近 5% 的增长；第二产业年增长率连续三年保持在 16% 以上，创造了历史记录；第三产业实现了连续九年 12% 以上的增长。

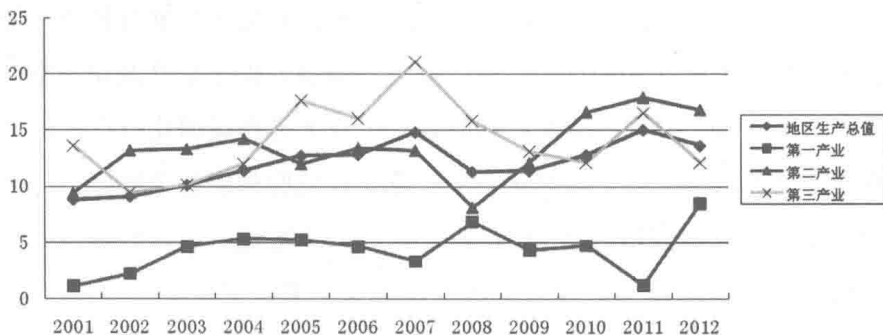


图 1 经济增长率曲线

——全力推动并实现投资规模高速扩张。“欠发达”的基本省情决定了我省在较长时期内的经济增长属于投资拉动型增长，加大投资力度仍然是推动我省快速发展的最重要手段。两年多来，通过充分发挥政府引导与市场主体作用，投资领域取得了重要突破，呈现出投资加速的良好趋势。主要体现在三个方面。

一是整体投资规模扩张速度加快。2010 年我省全社会固定资产投资规模达到年度最高规模并首次突破 3000 亿元。最近两年实际年增长率都超过 50%，居全国第一位，投资规模不断跃上新台阶：2011 年突破 5000 亿元，达到 5102 亿元，比上年增加 1800 多亿，相当于“十一五”五年投资总规模的一半；2012 年突破 7000 亿元，达到 7809 亿元，比上年增加 2600 多亿，相当于“十一五”五年投资总规模的 77%；两年累计超过“十一五”五年累计规模。根据我省固定资产投资价格指数，采用缩减法计算的固定资产投资增长率也充分反映了投资加速的趋势。

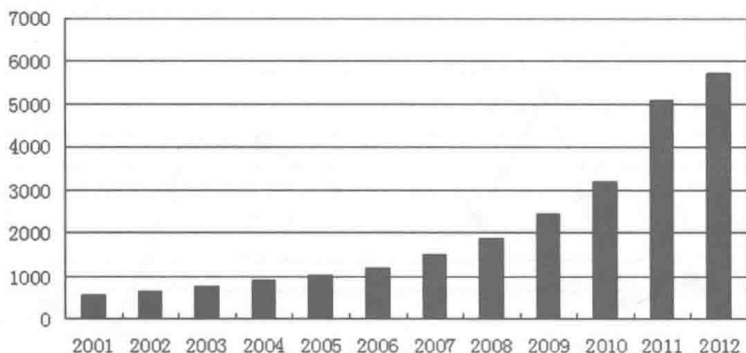


图2 全社会固定资产投资额 单位：亿元

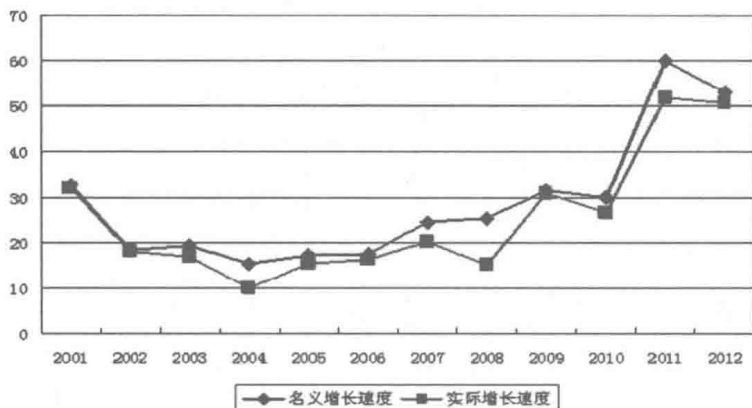


图3 固定资产投资年增长率曲线

二是通过加大招商引资力度和推进民营经济投入，带动投资扩张并加快推进以优势产业为主导的产业投资规模扩张。2010年我省引进省外到位资金达到900亿元，成为“十二五”以前年度规模最高的年份；2011年达到2580亿元，比上年增加1.9倍，相当于同年全省全社会固定资产投资的50.5%，2012年达到近4000亿元，比上年增加近1300亿元，是2010年的4.3倍，相当于同年全省全社会固定资产投资的49.4%。民营经济投资（全社会固定资产投资中扣除国有投资和外商及港、澳、台投资）成为另一个新亮点。招商引资和民营经济投资在很大程度上带动了我省投资规模的不断扩张。投资来源结构变化充分说明了这一点。2011年自筹资金规模达到3150亿元，相当于“十一五”累计规模的53%，占投资来源的份额超过51%，创最近六年新高。招商引资和民营经济投资还在很大程度上带动了我省产业投资规模的加快扩张。

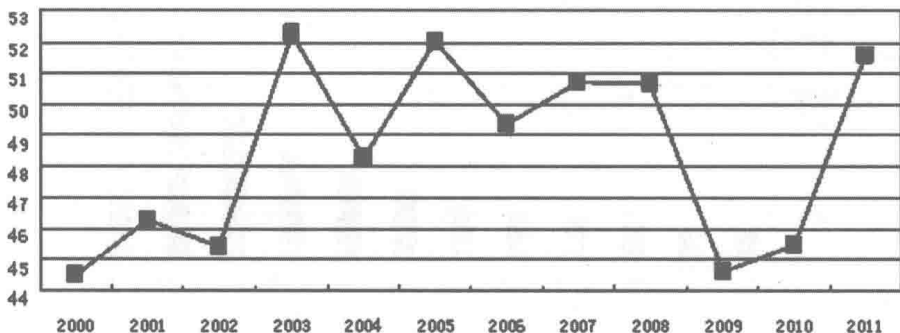


图4 自筹资金占投资资金来源比重趋势图

三是通过争取国家支持，依靠加强政府投入及引导，交通、水利、环境变化和生态治理、公共服务设施等基础设施领域的投资强度继续加强。2011年国家预算内资金投入达到670亿元，相当于“十一五”累计规模的72.6%，所占份额（按投资来源计算）12年来首次突破10%，达到11%。通过加大政府投入以及采取BOT等投融资模式，基础设施领域的投资强度进一步加强。

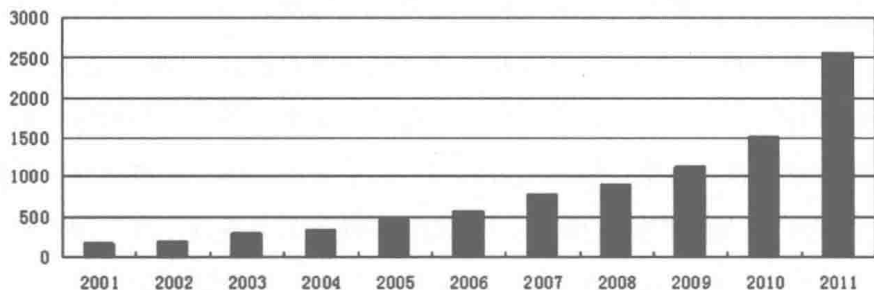


图5 国家预算内资金柱形图 单位: 亿元

——努力推动并实现居民收入接近经济增速的高增长。提高人民生活水平是加快发展的根本出发点和落脚点，增加城乡居民收入并使之与经济增长率接近或同步是加快发展的根本性标志。两年多来，我省坚持这一科学发展的重要理念，通过加强产业发展、推动劳务输出、提高最低收入标准等措施，使城乡居民收入都实现了超过10%的较高增长，其中农村居民收入增长率接近经济增长率。2011年和2012年农村居民家庭人均纯收入年均增长率分别达到14%和11.5%，仅比同期GDP增长率低1个和2.1个百分点，城镇居民家庭人均可支配收入年均增长率分别达到10.8%和10.4%，仅比同期GDP增长率低4.2个和3.2个百分点，与“十一五”时期相比，得到较大改善。

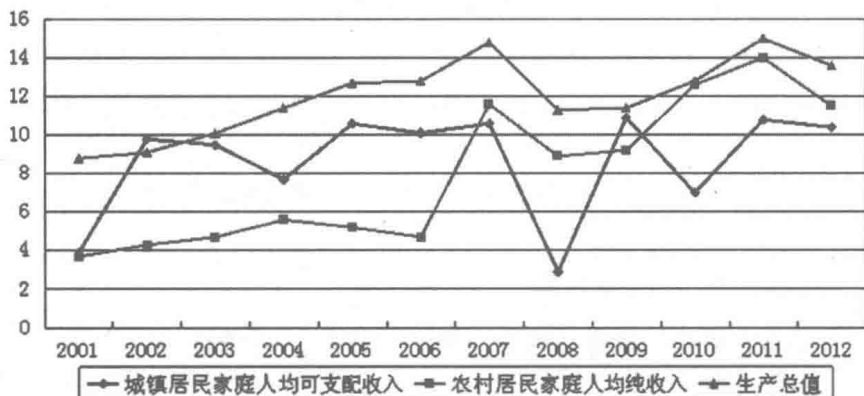


图6 收入增长与经济增长曲线

——积极推进基本公共服务体系建设，努力提高供给能力。通过实施农村低保制度与扶贫开发制度有效衔接、提高扶贫标准、加强产业扶贫等措施，扶贫开发工作取得积极成效。2012年按新标准计算的贫困人口减少了近20%。基本公共教育制度日趋完备，城乡免费义务教育全面实施，农村和城市贫困家庭子女在职业教育、寄宿、生活等方面得到政府资助，高中阶段教育大步推进，2012年高中毛入学率突破60%，比2010年提高7个多百分点。初步建立了面向全体劳动者的公共就业服务体系，城镇两年新增就业人数超过70万人，相当于“十一五”时期累计规模的74.3%。基本养老、基本医疗实现城乡制度全覆盖，建立了新被征地农民养老保障制度，失业、工伤和生育保险制度进一步建立健全。初步构建起以最低生活保障制度为基础，医疗救助、临时救助、“五保”供养、粮食救助等专项救助为补充，与廉租住房，教育、司法救助等专项救助制度和配套优惠政策相衔接的社会救助体系；最低生活保障水平不断提高。城乡基层医疗卫生服务体系逐步健全，免费基本公共卫生服务项目全面实施。基本公共文化体育服务体系建设加快，广播电视全面覆盖20户以上已通电自然村，非物质文化遗产保护得到明显加强。以廉租住房、公共租赁住房 and 农村危房改造等为主要内容的基本住房保障制度初步形成，第一轮农村危房改造提前一年，于2013年完成的局面已经确立，完成城镇保障性安居工程“十二五”调整后总目标的95.7%。

——经济增长进入西部地区前列。“十二五”以来，我省经济发展速度明显加快。GDP增速排名从2010年西部省份第八位上升至2012年西部省份并列第一位，2011、2012两年年均增速排在第二位。2013年上半年，在经济增长速度普遍回落的大环境下，我省仍然保持了超过12%的增长率，排在西部省份第一位。

表1 2010～2012年西部地区经济增长速度及排名

地 区	2010 年		2011 年		2012 年		2011～2012 年		2013 年上半年	
	增速	排名	增速	排名	增速	排名	年均增速	排名	增速	排名
贵 州	12.8%	8	15%	2	13.6%	1	14.3%	2	12.5%	1
内 蒙 古	14.9%	4	14.3%	4	11.7%	10	13.0%	6	9.0%	11
广 西	14.2%	6	12.3%	10	11.3%	12	11.8%	11	10.2%	8