

West 西部大开发研究丛书

Performance Assessment and Strategy Adjustment
of Western Development Policy in China

西部大开发

政策绩效评估与调整策略研究

范柏乃 龙海波 王光华 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

West 西部大开发研究丛书

西部大开发

政策绩效评估与调整策略研究

Performance Assessment and Strategy Adjustment
of Western Development Policy in China

范柏乃 龙海波 王光华 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西部大开发政策绩效评估与调整策略研究 / 范柏乃, 龙海波, 王光华著. —杭州: 浙江大学出版社, 2011. 12
ISBN 978-7-308-08663-9

I. ①西… II. ①范… ②龙… ③王… III. ①西部经济—区域开发—经济政策—研究—中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 076609 号

西部大开发政策绩效评估与调整策略研究

范柏乃 龙海波 王光华 著

丛书策划 袁亚春 陈丽霞

责任编辑 樊晓燕(fxy@zju.edu.cn)

封面设计 春天·书装工作室

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排版 杭州中大图文设计有限公司

印刷 浙江全能印务有限公司

开本 710mm×1000mm 1/16

印张 14.75

字数 249 千

版印次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-308-08663-9

定价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话 (0571)88925591

西部大开发研究丛书

顾 问 杜 鹰 王金祥 曹玉书
 金德水 张 曦 胡本钢

编委会主任 秦玉才 陈子辰

编委会副主任 欧晓理 罗卫东 周谷平

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王一鸣	方攸同	史晋川	冯 君
朱新祥	孙晓文	杜 平	杨天然
李洪波	陈 健	杨崇义	李新平
吴应伟	胡 军	胡章胜	祝作利
姚先国	徐 强	徐建昌	高 鸿
郭秉宸	章远新	董雪兵	魏后凯

总 序

2011年是“十二五”规划的开局之年,也是西部大开发新10年的起始之年。过去的10年是西部地区经济社会发展最快、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多的10年,也是西部地区对全国的发展贡献最突出的10年。西部地区经济年均增长速度达到11.9%,主要的宏观经济指标10年间都翻了一番以上。基础设施建设取得突破性进展。青藏铁路、西气东输、西电东送等标志性工程投入运营。生态建设规模空前,森林覆盖率从10年前的10.32%提高到现在的17.05%,提高了6.7个百分点。社会事业取得长足进步,“两基”攻坚计划目标如期完成,卫生、社会保障、就业等基本公共服务能力大大增强。人民生活水平得到明显提高,城乡居民的收入分别是10年前的2.7倍和2.3倍。改革开放深入推进,东、中、西部地区互动合作的广度和深度不断拓展,对内对外开放的新格局初步形成。广大干部群众开拓创新意识不断增强,精神风貌昂扬向上。

站在新的起点上,我们也清楚地看到,目前东西部发展的差距仍然较大。2009年,西部人均生产总值、城镇居民可支配收入、农村居民纯收入分别只有东部地区的45%、68%、53%,依然是我国区域协调发展中的“短板”。按照党中央、国务院的部署,深入实施西部大开发战略将放在区域发展总体战略的优先位置,给予特殊的政策支持,推动西部地区的经济综合实力上一个大台阶,人民群众的生活水平和质量上一个大台阶,生态环境保护上一个大台阶,基本建成全面小康社会。

浙江大学中国西部发展研究院(简称西部院)是在2006年10月由国家发展改革委员会和浙江大学共建成立的,其目的是围绕西部大开发的全局性、综合性、战略性问题开展理论和应用研究,形成促进东西部地区互动合作、共同发展的重要科研交流和人才培养基地,为国家有关部门和地方政府制定发展规划和政策提出建议,为各类企业、社会团体和组织提供咨询服务。



西部院成立迄今,作为一个创新科研实体,本着“跳出西部思考西部,跳出西部发展西部”的新视角,一直以“服务西部经济社会发展”为己任,以建设“科学研究基地、科技服务基地、人才培养和培训基地、国际合作与交流基地”为目标而努力奋进。先后承担了大量国家战略层面的项目研究,并对西部大开发中的前瞻性问题进行了一系列的学术探索,成果斐然,如先后参加了《关中——天水经济区发展规划》、《“十二五”时期促进基本公共服务均等化规划思路研究》、《呼包银重点经济区发展规划》、《“十二五”完善基本公共服务体系规划》等国家重大规划编制的相关研究,开展了《西部大开发与区域发展理论创新》、《西部大开发重大理论问题研究》等重大课题的研究,形成了有价值的成果,这些研究成果既为西部大开发提供了理论基础,对实践活动也具有积极的指导作用,体现了西部院作为西部开发智库的重要作用,体现了一个学术机构的社会责任。

此次西部院编辑出版的这套《西部大开发研究丛书》,是西部院自2008年始,针对西部大开发中的热点和难点问题,组织国内专家学者开展深入研究形成的一批重要成果,内容涉及西部地区政策评估、东西部差异变动分析、产业发展、生态环境保护、能源资源开发和利用、基本公共服务均等化、人才开发、文化发展及财税体制等与西部经济社会发展密切相关的多个领域,具有较高的理论意义和现实价值。我相信,这套丛书的出版发行将有助于把西部大开发问题的研究引向深入。

2011年10月

前 言

西部地区面积有 685 万平方公里,占全国国土面积的 71.4%,是整个中国版图中最为重要的一个组成部分。一直以来,西部地区自然资源丰富,市场潜力大,战略位置重要,历来成为中央政府关注的焦点。由于自然、历史、社会等原因,西部地区经济发展相对落后,人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的三分之二,不到东部地区平均水平的 40%。相对滞后的发展严重制约了我国社会主义现代化的总体进程,成为一个长期困扰我国经济社会协调发展的全局性问题。支持西部地区开发建设,实现区域协调发展、缩小东西部地区差距已经成为时代赋予的神圣使命,是我国现代化建设的一项全局性战略。

从 1999 年 6 月中共中央正式提出西部大开发的区域发展战略至今已经走过了 10 个年头。事实充分证明:西部大开发的战略决策是正确的。西部大开发的 10 年,是西部地区经济增长速度最快、发展质量最好、社会进步最显著、城乡面貌变化最大、人民群众得到实惠最多、对国家贡献最突出的 10 年。实施西部大开发战略,不仅使西部大地焕发出勃勃生机,也为国家的经济社会发展做出了贡献,为国家的现代化建设开辟了更为广阔的空间。10 年来,中央相继出台了一系列的优惠政策,包括财政倾斜政策、货币金融政策、税收优惠政策、资源产业政策、区域贸易政策、人才开发政策、公共服务政策等,这些政策相互交织、相互作用,呈现出不同类型的政策组合,成为推动西部地区迅速崛起的内在引擎。总体来看,西部大开发提出的区域经济发展、产业结构调整、生态环境改善、公共服务优化等多个战略目标基本完成,为新一轮西部大开发



的稳步推进奠定了坚实的基础。但是,由于西部地区不同省市的经济发展水平不同、地理区位不同、生态状况不同,许多省市之间存在着较大差距,不同政策作用的绩效也就呈现参差不齐的水平。因此,有必要深刻剖析政策供给的质量,科学评估西部大开发政策绩效,进而为新一轮政策策略的调整与转型提供支持。

2010年7月,中共中央、国务院召开西部大开发工作会议。会议全面总结回顾10年来西部地区经济社会发展所取得的巨大成就,深刻阐述了西部大开发的丰富经验,明确提出了深入推进西部大开发的战略部署和思路,即“一条主线”、“三大发展目标”、“五个战略部署”、“六方面更加注重”和“六方面主要工作”,这次会议也吹响了深入推进西部大开发的号角。

2009年,恰逢西部大开发战略提出10周年,也是国家“十一五”规划收官的关键之年。西部大开发10年来的可喜成绩振奋人心、催人奋进!为了更加深入、系统地研究我国西部大开发进程中的重大战略问题,浙江大学中国西部发展研究院在国家发展和改革委员会、国家开发银行等部委的大力支持下,筹集了西部大开发重大战略问题研究基金,将西部大开发战略若干问题分解为政策绩效评估、区域协调发展、产业结构调整、人才队伍建设、市场体制机制等板块。政策绩效评估板块正是本研究团队承担的一项重大招标课题,它也是其他板块研究问题的总纲,是立足于总体战略的宏观视角考虑与构思的。因此,本书是西部大开发战略研究重大招标课题的研究成果之一。

总体来说,本书全面系统地回顾了西部大开发政策的供给类型与演化路径,在对现有政策进行科学分析、判断基础上构建了西部大开发政策绩效评价指标体系,并对西部12省市的西部大开发政策总体绩效进行了指数排序与分类分析,特别是从资金投入政策、产业引导政策、多元投资政策和人力资本政策四个方面充分挖掘数据和最新信息资源,翔实地阐述了各项供给政策实施所取得的成效与存在的问题。本书从历史和现实两个维度出发,总结归纳了现有国内外区域开发政策的基本经验。通过对政策的现实需求进行了专家调查与实证筛选,初步形成了由36个政策构成的西部大开发政策需求框架。这些政策有些具有强烈的

现实意义、有些具有探索的理论意义,但对于新一轮西部大开发政策的优化调整都具有重要的参考价值。因此,西部大开发政策调整也将紧密围绕着西部大开发工作会议的重要精神,按照“西部地区综合经济实力上一个大台阶”、“居民生活水平和质量上一个大台阶”和“生态环境保护上一个大台阶”的总体要求,从培育区域经济增长极、构建城乡新型发展格局、合理承接东部产业转移、加快非公有制经济发展等方面选择新的战略定位,进而提升西部地区经济社会发展的内生动力,推动西部大开发再上新台阶。

关于西部大开发战略的研究一直以来受到理论界和实务工作者的重视,近些年来也涌现出许多研究成果,这些成果的相继推出为各级政府决策提供了很好的理论支撑。本研究团队长期从事于政策绩效评估的研究,形成了一套较为完善的评价体系和评价思路,期望能够对于西部大开发政策绩效评估与策略调整方面的研究起到抛砖引玉的作用,我们将为之不懈努力。

本书共分八个章节,龙海波负责第1、2、3、4章的撰写,王光华负责第5、6、7章的撰写,范柏乃负责第8章的撰写,范柏乃、龙海波共同承担了全书的统稿、审核与校对工作。本书参考、引用了国内外大量的研究资料,特别是近年来的官方统计数据和政府工作报告,在此,谨向资料的撰写、整理作者表示诚挚的感谢!由于作者能力有限和时间仓促,本书还存在许多有待改进之处,恳请诸位学术同仁、政府工作者以及各位读者给予批评指正,以便进一步修改和完善。

作 者

2011年10月

内容提要 本书全面系统地回顾了西部大开发政策的供给类型与演化路径,在对现有政策进行科学分析、判断基础上构建了西部大开发政策绩效评价指标体系,并对西部 12 省市的西部大开发政策总体绩效进行了指数排序与分类分析,特别是从资金投入政策、产业引导政策、多元投资政策和人力资本政策四个方面充分挖掘数据和最新信息资源,翔实地阐述了各项供给政策实施所取得的成效与存在的问题。本书从历史和现实两个维度出发,总结归纳了现有国内外区域开发政策的基本经验。通过对政策的现实需求进行了专家调查与实证筛选,形成了由 36 个政策构成的西部大开发政策需求框架,进而从培育区域经济增长极、构建城乡新型发展格局、合理承接东部产业转移、加快非公有制经济发展等方面选择新的战略定位,最终形成提升西部地区经济社会发展的内生动力。

Abstract This book reviews types of western development policy supply and the path of evolution comprehensively and systematically. On the basis scientific analysis of the existing policy, this book constructs the performance evaluation system, then sorts the performance index and classifies the performance of western development policy for 12 western provinces in China. Especially tap the data and the latest information resources in the policies as follows: financial policies, industrial guidance policies, multi-investment policies and human capital policies, and discusses the effects and problems in supply of policy implementation. From the aspect of both history and reality, this book summaries the experience in the existing regional development policy domestically and internationally. Through expert survey and empirical selecting of the reality to policy needs, it forms the framework of western development policy which consists of 36 policies. Finally, this book tries to choose a new strategic orientation, such as fostering regional economic growth from the pole, building a new development pattern of urban and rural, undertaking reasonable industry transfer from eastern area, speeding up the non-public economic development, so as to enhance endogenous motivation in economic and social development for western region.

目 录

第一章 西部大开发政策的供给与演化	1
第一节 西部大开发的 10 年回顾与政策梳理	1
一、西部大开发战略的适时提出	2
二、西部大开发战略的稳步推进	4
三、西部大开发战略的政策脉络	6
第二节 西部大开发政策的供给类型分析	10
一、资金投入式的政策供给	11
二、产业引导式的政策供给	12
三、多元投资式的政策供给	14
四、人力资本式的政策供给	15
第三节 西部大开发政策的演进路径分析	16
一、从初步总体开发向区域重点开发演进	16
二、从外延式开发向内涵式开发演进	18
三、从外部政策规划向体制机制建设演进	19
第二章 西部大开发政策绩效评价指标体系的构建	21
第一节 西部地区经济社会发展的总体概况	21
一、西部地区经济社会发展的 10 年主要成效	21
二、西部地区经济社会发展面临的主要问题	22
第二节 西部大开发政策绩效评估指标的理论遴选	23
一、西部大开发政策绩效的内涵与结构分析	24
二、西部大开发政策绩效评估指标的功能	27



三、西部大开发政策绩效评估指标的遴选原则	28
四、西部大开发政策绩效评估体系的理论构建	30
第三节 西部大开发政策绩效评估指标的实证筛选	33
一、西部大开发政策绩效评估指标的隶属度分析	33
二、西部大开发政策绩效评估指标的相关性分析	34
三、西部大开发政策绩效评估指标的鉴别力分析	36
第三章 西部大开发政策供给类型绩效的实证评价	41
第一节 资金投入政策供给的绩效评价	41
一、基础设施建设领域绩效	42
二、农业发展和生态环境领域绩效	46
三、社会事业发展领域绩效	49
第二节 产业引导政策供给的绩效评价	55
一、西部地区的产业结构调整绩效	56
二、西部地区特色优势产业的发展绩效	63
三、西部地区现代金融业的发展绩效	65
第三节 多元投资政策供给的绩效评价	67
一、西部地区对外开放程度的绩效	68
二、西部地区外资利用的行业结构绩效	72
三、西部地区投资环境的总体绩效	74
第四节 人力资本政策供给的绩效评价	78
一、西部地区人才队伍建设的绩效	78
二、西部地区教育投入发展的绩效	81
第四章 西部大开发政策供给质量与综合绩效评价	87
第一节 西部大开发政策供给分类与质量测定标准	87
一、西部大开发政策供给的逻辑理论分类	88
二、西部大开发政策供给的聚类实证分类	92
三、西部大开发政策供给质量的测定标准	97
第二节 西部大开发政策供给质量的实证分析	100
一、调查问卷的设计与样本的构成	100
二、西部大开发政策供给质量的总体概况	103
三、西部大开发政策供给质量的区域差异性分析	108

第三节 政策作用效应下西部地区综合绩效评价	112
一、西部地区政策综合绩效的实证测度	112
二、西部大开发政策综合绩效的总体评价	118
第五章 国内外区域开发政策的经验回顾与借鉴	123
第一节 国内区域开发政策的经验回顾	123
一、旧中国时代对西部地区的开发政策回顾	124
二、新中国成立后的西部开发进程回顾	132
第二节 国外区域开发政策的经验借鉴	139
一、美国历史上西部开发政策	139
二、苏联时期的西伯利亚开发政策	146
三、其他国家的区域开发政策	150
第三节 国内外区域开发政策经验借鉴的启示	156
一、充分利用市场的力量	156
二、给予地方政府广泛的自由处理权	157
三、加快落后地区国内外开放步伐	158
四、以城市化带动落后地区发展	158
五、利用立法手段确保区域政策的连续性	159
六、实施专业的国家区域政策管理	160
第六章 西部大开发政策需求的实证调查与分析	161
第一节 西部大开发政策需求的内涵与结构要素	161
一、西部大开发政策需求的基本内涵	162
二、西部大开发政策需求的结构要素	163
第二节 西部大开发政策需求体系的理论构建	164
一、西部大开发政策需求的理论遴选	164
二、西部大开发政策需求的体系构建	168
第三节 西部大开发政策需求的实证筛选与分析	170
一、西部大开发政策需求的实证调查	170
二、西部大开发政策需求的统计分析	171
第七章 西部大开发政策的选择目标与优化调整	179
第一节 西部大开发政策选择的具体目标	179



一、促进经济持续、稳定、健康的发展	180
二、提高基础设施建设和生态环境水平	180
三、优化产业结构、发展特色优势产业	180
四、优化投融资环境、扩大对外开放程度	181
五、推进公共服务均等化、建设和谐西部	182
第二节 我国西部大开发政策的战略选择	183
一、培育区域经济增长极	183
二、构建城乡新型发展格局	185
三、合理承接东部产业转移	186
四、加快非公有制经济的发展	188
第三节 西部大开发未来政策的调整策略	189
一、财政投入政策的优化调整	189
二、税收优惠政策的优化调整	191
三、货币金融政策的优化策略	194
四、资源产业政策的优化策略	196
五、人才开发政策的优化策略	197
六、公共服务政策的优化策略	199
七、生态环保政策的优化策略	202
八、健康法治环境的优化策略	203
第八章 结论与展望	206
主要参考文献	211

Contents

Chapter I	Supply and Evolution of Policy in Western Development	1
Section I	Western Development Policy Review and Induction in 10 Years	1
1	The Western Development Strategies Put Forward Timely	2
2	The Western Development Strategies Carry Forward Steadily	4
3	The Policy Systems of Western Development Strategies	6
Section II	Supply Type of Western Development Policy	10
1	The Supply of Investment-type Policies	11
2	The Supply of Industrial Guided Policies	12
3	The Supply of Diversified Investment Policies	14
4	The Supply of Human Capital Policies	15
Section III	Evolution of Western Development Policy Path	16
1	The Development from Initial in Overall to Regional Focus	16
2	The Development from Extensive to Intensive	18
3	The Policy Planning from the Outside to Institutional Mechanisms	19
Chapter II	Policy Performance Evaluation System in Western Development	21
Section I	Overview of Economic and Social Development in Western Region	21
1	The Key Performance to Economic and Social Development in Western Region	21
2	The Major Problems to Economic and Social Development in Western Region	22
Section II	Selection Theory of Policy Performance Evaluation System	23
1	Content and Structure Analysis of Policy Performance in Western Development	24
2	Evaluation index Function of Policy Performance in Western Development	27



3	Evaluation index Selection Principles of Policy Performance in Western Development	28
4	Theory Construction of Policy Performance Evaluation System in Western development	30
Section III	Selection Empirical of Policy Performance Evaluation System	33
1	Analysis of Membership of Policy Performance Evaluation System	33
2	Analysis of Correlation of Policy Performance Evaluation System	33
3	Analysis of Discernment of Policy Performance Evaluation System	34
Chapter III	Empirical Analysis of Supply Types in Western Development	36
Section I	Performance Evaluation in Supply of Investment-type Policies	41
1	Field of Infrastructure Construction	41
2	Field of Agricultural Development and Ecological Environment	42
3	Field of Social Development	46
Section II	Performance Evaluation in Supply of Industrial Guided Policies	49
1	Adjustment of Industrial Structure in the Western Region	55
2	Characteristics and Advantages of Industry in Western Region	56
3	Modern Financial Industry in Western Region	63
Section III	Performance Evaluation in Supply of Diversified Investment Policies	65
1	Degree of Openness in Western Region	67
2	Structure of Foreign Capital Utilization in Western Region	68
3	Overall Performance to Investment Environment in the Western Region	72
Section IV	Performance Evaluation in Supply of Human Capital Policies	74
1	Personnel Construction in Western Region	78
2	Development of Educational Investment in Western Region	78
Chapter IV	Supply Quality and Comprehensive Performance Assessment in Western Development Policy	81
Section I	Determination of Classification and Quality Standards in Supply Policy	87
1	Classification of Logic Theory	88
2	Classification of Cluster Empirical	92
3	Measurement Standards of Supply Quality	97
Section II	Supply Quality Empirical Analysis in Western Development Policy ...	100
1	Questionnaire Design and Sample Composition	100

2	Gegneral Overview of the Quality in Western Development Policy	103
3	Regional Differences Analysis of the Quality in Western Development Policy	108
Section III	Performance Evaluation for the Western Region in the Policy Effect	112
1	Empirical Measure of Comprehensive Performance in Western Development Policy	112
2	Overall Assessment of Comprehensive Performance in Western Development Policy	118
Chapter V	Experience and Reference Review of Regional Development Policies	123
Section I	Experience of Regional Development Policies in Domestic	123
1	Policy Reviews of Western Region Development before the Liberation of China	124
2	Policy Process of Western Region Development after the Liberation of China	132
Section II	Experience of Regional Development Policies at Abroad	139
1	Western Development Policies in U. S. History	139
2	Siberian Development Policies in Soviet-era	146
3	Regional Development Policies in other Countries	150
Section III	Enlightenment of Experience in Regional Development Policies	156
1	Use of Market Forces Fully	156
2	Given Discretionary Power for Local Government	157
3	Accelerate the Pace of Opening in Backward Areas	158
4	Focusing on the Development of Backward Areas	158
5	Legislate to Ensure the Continuity of Regional Policy	159
6	Implement the Professional Management of National Regional Policy	160
Chapter VI	Survey and Analysis of Demands in Western Development Policy	161
Section I	Content and Structure of Demands in Western Development Policy	161
1	Basic Content of Demands in Western Development Policy	162
2	Structure Element of Demands in Western Development Policy	163
Section II	Theory Construction System of Demands in Western Development Policy	164
1	Selection Theory of Demands in Western Development Policy	164
2	System Construction of Demands in Western Development Policy	168