



教育部哲学社会科学系列发展报告

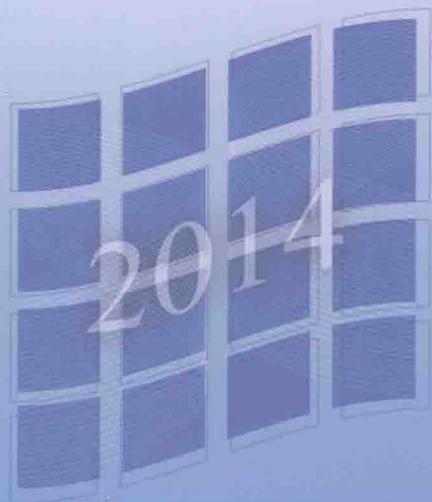
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国西部大开发 发展报告 (2014)

Report on Western Region
Development of China (2014)

周谷平 杜立民 主编

董雪兵 陈健 副主编



 中国人民大学出版社



国家民族事务委员会

中国西部大开发 发展报告 (2014)

Report on Western Region

Development and Status (2014)

编委会 刘世安 主编

编委会 刘世安 主编



中国西部大开发发展报告 (2014)



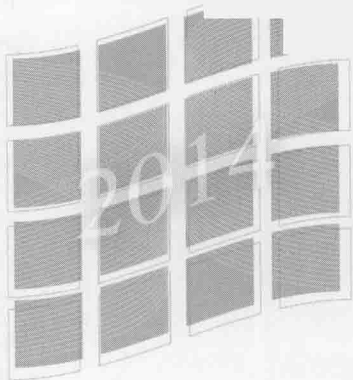
教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国西部大开发 发展报告 (2014)

Report on Western Region
Development of China (2014)

周谷平 杜立民 主编

董雪兵 陈健 副主编



中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国西部大开发发展报告. 2014/周谷平等主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 12
(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978-7-300-20560-1

I. ①中… II. ①周… III. ①西部经济-区域开发-研究报告-中国-2014 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 002658 号

教育部哲学社会科学系列发展报告

中国西部大开发发展报告 (2014)

周谷平 杜立民 主 编

董雪兵 陈 健 副主编

Zhongguo Xibu Dakaifa Fazhan Baogao (2014)

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2015 年 4 月第 1 版

印 张 23.75 插页 1

印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷

字 数 429 000

定 价 78.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

《中国西部大开发发展报告(2014)》

编委会

学术指导 (以姓氏笔画为序)

王一鸣	史晋川	白永秀	吕庆喆	朱新力
余逊达	吴晓波	杜平	陈耀	欧晓理
姚先国	赵昌文	徐小洲	魏后凯	

主 任 周谷平 杜立民

副 主 任 董雪兵 陈 健

编 委 (以姓氏笔画为序)

马吉恩	方攸同	杜立民	张自斌	陈 健
武福兰	周 伟	周谷平	姚引妹	班茂盛
敖 晶	董雪兵			

总 序

哲学社会科学的发展水平,体现着一个国家和民族的思维能力、精神状态和文明素质,反映了一个国家的综合国力和国际竞争力。在社会发展历史进程中,哲学社会科学往往是社会变革、制度创新的理论先导,特别是在社会发展的关键时期,哲学社会科学的地位和作用就更加突出。在我国从大国走向强国的过程中,繁荣发展哲学社会科学,不仅关系到我国经济、政治、文化、社会建设以及生态文明建设的全面协调发展,而且关系到社会主义核心价值体系的构建,关系到全民族的思想道德素质和科学文化素质的提高,关系到国家文化软实力的增强。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视哲学社会科学,从中国特色社会主义发展全局的战略高度,把繁荣发展哲学社会科学作为重大而紧迫的任务进行谋划部署。2004年,中共中央下发《关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见》,明确了新世纪繁荣发展哲学社会科学的指导方针、总体目标和主要任务。党的十七大报告明确指出:“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界”。2011年,党的十七届六中全会审议通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,把繁荣发展哲学社会科学作为推动社会主义文化大发展大繁荣、建设社会主义文化强国的一项重要内容,深刻阐述了繁荣发展哲学社会科学一系列带有方向性、根本性、战略性的问题。这些重要思想和论断,集中体现了我们党对哲学社会科学工作的高度重视,为哲学社会科学繁荣发展指明了方向,提供了根本保证和强大动力。

为学习贯彻党的十七届六中全会精神,教育部于2011年11月17日在北京召开全国高等学校哲学社会科学工作会议。中共中央办公厅、国务院办公厅转发《教育部关于深入推进高等学校哲学社会科学繁荣发展的意见》,明确提出到2020年基



本建成高校哲学社会科学创新体系的奋斗目标。教育部、财政部联合印发《高等学校哲学社会科学繁荣计划（2011—2020年）》，教育部下发《关于进一步改进高等学校哲学社会科学研究评价的意见》、《高等学校哲学社会科学“走出去”计划》、《高等学校人文社会科学重点研究基地建设计划》等系列文件，启动了新一轮“高校哲学社会科学繁荣计划”。未来十年，高校哲学社会科学将着力构建九大体系，即学科和教材体系、创新平台体系、科研项目体系、社会服务体系、条件支撑体系、人才队伍体系、现代科研管理体系和学风建设工作体系，同时，大力实施高校哲学社会科学“走出去”计划，提升国际学术影响力和话语权。

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，我国已进入全面建设小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。站在新的历史起点上，高校哲学社会科学面临着难得的发展机遇和有利的发展条件。高等学校作为我国哲学社会科学事业的主力军，必须充分发挥人才密集、力量雄厚、学科齐全等优势，坚持马克思主义立场观点方法，以重大理论和实际问题为主攻方向，立足中国特色社会主义伟大实践进行新的理论创造，形成中国方案和中国建议，为国家发展提供战略性、前瞻性、全局性的政策咨询、理论依据和精神动力。

自2010年始，教育部启动哲学社会科学研究发展报告资助项目。发展报告项目以服务国家战略、满足社会需求为导向，以数据库建设为支撑，以推进协同创新为手段，通过组建跨学科研究团队，与各级政府部门、企事业单位、校内外科研机构等建立学术战略联盟，围绕改革开放和社会主义现代化建设的重点领域和重大问题开展长期跟踪研究，努力推出一批具有重要咨询作用的对策性、前瞻性研究成果。发展报告必须扎根社会实践、立足实际问题，对所研究对象的发展状况、发展趋势等进行持续研究，强化数据采集分析，重视定量研究，力求有总结、有分析、有预测。发展报告按照“统一标识、统一封面、统一版式、统一标准”纳入“教育部哲学社会科学发展报告文库”集中出版。计划经过五年左右，最终稳定支持百余种发展报告，有力支撑“高校哲学社会科学社会服务体系”建设。

展望未来，夺取全面建设小康社会新胜利、谱写人民美好生活新篇章的宏伟目标和崇高使命，呼唤着每一位高校哲学社会科学工作者的热情和智慧。我们要不断增强使命感和责任感，立足新实践，适应新要求，以建设具有中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学为根本任务，大力推进学科体系、学术观点、科研方法创新，加快建设高校哲学社会科学创新体系，更好地发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、资政育人、服务社会的重要功能，为全面建设小康社会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

序 言

能源是人类生存和发展的重要物质基础,也是当今国际政治、经济、军事、外交关注的焦点,中国经济社会持续快速发展,离不开有力的能源保障。能源安全事关经济安全和国家安全,能源资源的开发利用既能促进经济社会的发展,也会因为开发不当带来严重的生态环境问题。因此在经济全球化深入发展和中国现代化加快推进的大背景下,如何认识能源发展趋势,选择什么样的能源发展战略,采取什么样的政策措施,是一个十分重要的问题,需要认真加以思考。

西部地区是我国能源资源的主要供应基地和战略接续区,不仅煤炭、石油、天然气等传统化石能源储量巨大,而且水能、风能、太阳能、生物质能等清洁能源储量也极为丰富,其煤炭资源储量占全国煤炭储量的51%,石油储量占全国的40%,天然气储量占全国的90%强。西部大开发以来,“西煤东运”、“西气东输”、“西电东送”保障了东部地区的能源需求。同时,西部地区与俄罗斯、蒙古、中亚诸国等能源资源富集的国家 and 地区接壤,是我国对外能源合作与交流的战略通道和桥头堡。

建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(以下简称“一带一路”)是党中央、国务院洞察全球形势深刻变化、统筹国内国际两个大局作出的重大战略决策。中国人口众多,加之近十几年来经济快速增长,导致能源需求急剧上升,对外能源依赖程度也逐渐上升,尤其是在石油和天然气领域。“一带一路”沿线大多数国家能源富集,并与我国能源具有很强的互补性。因此,巩固并扩大我国与“一带一路”沿线国家的能源合作,有助于实现能源进口多元化,保障我国的能源安全。随着国家“一带一路”战略的全面推进,西部地区在能源国际合作与交流方面的重要作用将进一步凸显。因此,研究“一带一路”能源合作具有十分重要的现实意义。

新一届中央领导集体高度重视中国特色新型智库建设,提出要“推动科学决



策、民主决策,推进国家治理体系和治理能力现代化,增强国家软实力,把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好”。深入推进西部大开发战略也需要充分发挥高等院校、科研机构等各类智库的作用。浙江大学中国西部发展研究院(以下简称“西部院”)是国家发展和改革委员会与浙江大学共建的单位,其宗旨是“研究西部,服务西部”。自成立以来,西部院积极发挥自身优势,以领先的理念、开放的视角,积极参与西部地区的科研与发展实践,在诸多重要领域,较好地发挥了国家“智库”的作用。2012年起,西部院承担的《中国西部大开发发展报告》入选“教育部哲学社会科学系列发展报告”资助项目。西部院成立以来所做的工作和取得的学术成果,得到了有关方面的充分肯定。

“中国西部大开发发展报告”2012年度报告以专家、学者的视角,科学、客观、系统地解读了西部地区的发展状况、态势、未来走向,以及相关的国家政策,对西部大开发的发展和变革进行了宏观视域的分析。2013年度报告突出了生态文明建设的主题,围绕西部地区建设生态文明的重点、难点与热点问题开展深入研究。2014年度报告围绕能源主题,详尽地介绍了西部大开发战略实施以来西部地区的能源发展情况,总论篇分析了西部地区能源资源发展的历史进程、取得的成就及面临的问题,专题篇从能源生产、能源消费、能源通道、能源技术、能源法制、节能减排、低碳经济及体制机制改革等方面进行了系统研究,“一带一路”能源合作篇结合当前国家“一带一路”战略,阐述了“一带一路”能源合作问题。整本报告既有理论研究,又依托西部院日益完善的中国西部数据中心,利用各类数据资源,强化报告的科学性和准确性,体现了学术性、前瞻性、战略性并举的特点,具有较高的理论水平和实践价值。我希望此报告的出版能为读者全面了解西部地区的能源发展状况提供参考与借鉴,引导读者关注并深入思考西部地区的发展,并持续推动相关领域的理论研究与社会实践。

田锦生

2014年11月

目 录

第一篇 总 论

第一章 总论	3
一、引言	4
二、西部地区能源资源禀赋	5
三、西部地区能源资源开发与国家能源安全	9
四、西部地区经济发展：避免“资源诅咒”	20
五、西部地区能源资源开发与生态环境保护：超越“环境库兹涅茨曲线”理论	27
六、低碳经济：公平与效率的权衡	39
七、小结	44

第二篇 专 题

第二章 能源生产	49
一、西部地区能源生产的现状与开发特点	50
二、西部地区能源生产面临的挑战及问题	73
三、西部地区能源生产的政策建议	81
第三章 能源消费	86
一、西部地区能源消费的历史、现状与成就	87

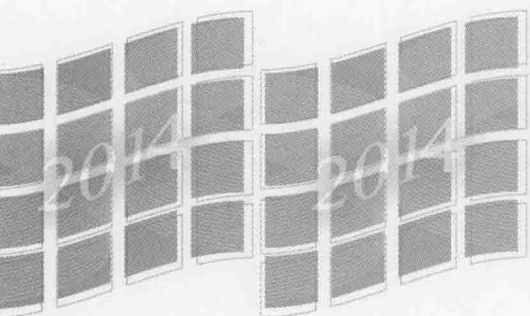


二、西部地区能源消费发展思路·····	105
三、西部地区能源消费存在的问题及原因·····	108
四、西部地区能源消费的对策与趋势·····	118
第四章 能源通道·····	130
一、西部地区能源通道建设现状分析·····	131
二、西部地区能源通道建设的成效与经验·····	141
三、西部地区能源通道建设存在的问题·····	150
四、西部地区能源通道建设的基本思路及若干建议·····	153
第五章 能源技术·····	159
一、西部地区能源技术发展的现状·····	160
二、西部地区能源技术发展面临的问题与挑战·····	174
三、西部地区能源技术发展的相关建议·····	177
第六章 能源法制·····	181
一、西部地区能源法制建设的成就·····	183
二、西部地区能源法制建设的基本实践·····	188
三、西部地区能源法制建设的主要问题·····	198
四、西部地区能源法制建设的建议·····	201
第七章 节能减排·····	214
一、西部地区节能减排的现状·····	215
二、西部地区节能减排存在的问题及原因·····	230
三、西部地区节能减排的对策与建议·····	242
第八章 低碳经济·····	249
一、西部地区二氧化碳排放现状·····	250
二、西部地区发展低碳经济的做法与举措·····	259
三、西部地区发展低碳经济面临的主要挑战与问题·····	281
四、西部地区低碳经济发展的政策建议·····	284
第九章 体制机制改革·····	288
一、西部地区能源体制机制改革的历史与现状·····	290
二、西部地区能源体制机制改革的阶段性成效·····	297
三、西部地区能源体制机制存在的问题·····	302

四、西部地区能源体制机制改革的对策·····	305
------------------------	-----

第三篇 “一带一路” 能源合作

第十章 “一带一路” 能源合作·····	327
一、“一带一路” 战略与能源合作 ·····	329
二、能源合作的历史与现状·····	331
三、能源合作存在的问题·····	355
四、“一带一路” 能源合作基本思路 ·····	357
五、“一带一路” 能源合作重点任务 ·····	358
六、政策与措施·····	361
后 记·····	367



第一篇 总 论

第一章 总 论

摘 要

西部地区是我国能源资源的富集地,也是“一带一路”能源国际合作战略要地,因此,西部能源资源的开发利用不仅对保障我国能源供应安全具有举足轻重的作用,同时,对西部地区的经济发展也具有重要的意义。西部地区能源资源开发必须注意三个问题:首先,必须实行产业结构的多元化,不能过度依赖能源产业,避免“资源诅咒”现象的发生;其次,必须注意生态环境保护,不能走“先污染,后治理”的老路;最后,国家在制定节能减排政策的过程中,必须考虑西部地区作为国家能源基地的现实,制定差别化节能减排政策。

Abstract

West region is the most energy intensive region in China and it is also the area of strategic importance for 'One Belt and One Road' international energy corporation. Development of energy industry in the west region is important not only because it guarantees the energy security of China, but also because it is important to the economic development of the west region itself. There are three things need to be emphasized. First, the west region should not rely on energy industry too much to avoid resource curse. Second, environmental protection should be noticed to surpass the Environmental Kuznets Curve theory. Last, the central government should make different energy-saving policy and emissions-reduction policy for the west region since it is the energy supplier of the whole country.



一、引言

能源是一个国家经济社会发展的物质基础。习近平总书记在中央财经领导小组第六次会议上指出,能源安全是关系国家经济社会发展的全局性、战略性问题,对国家繁荣发展、人民生活改善、社会长治久安至关重要。西部地区是我国能源资源富集地区,不仅煤炭、石油、天然气等传统化石能源储量巨大,而且水能、风能、太阳能、生物质能等清洁能源储量也极为丰富,是我国能源资源的主要供应基地和战略接续区。据统计,西部地区煤炭资源储量占全国煤炭储量的51%,石油储量占全国的40%,天然气储量占全国的90%强。西部大开发以来,“西煤东运”、“西气东输”、“西电东送”保障了东部地区的能源需求。同时,西部地区与俄罗斯、蒙古、中亚诸国等能源资源富集的国家 and 地区接壤,是我国对外能源合作与交流的战略通道和桥头堡。随着国家“一带一路”战略的全面推进,西部地区在能源国际合作与交流方面的重要作用将进一步凸显。因此,西部地区对保障我国能源安全具有特殊重要的意义。

围绕能源资源的开发利用,西部地区的能源产业得到了快速发展。不仅能源产量占全国的比重不断提高,而且能源产业占西部地区的产业比重也持续上升。2012年,西部地区的煤炭产量已占到全国煤炭总产量的54%,石油产量占到全国的31%,而天然气产量则更是占到了82%。同时,西部地区能源产业产值占西部地区工业总产值的比重达到30%以上,能源产业就业人口占西部地区全部工业就业人口的比重超过27%,都远远高于同时期的东部地区。以能源产业为主导的产业结构,对西部地区经济的快速发展起到了重要作用,然而单一的产业结构也大大提高了西部地区陷入“资源诅咒”陷阱的可能。事实上,部分开发较早的西部城市已经开始面临“矿竭城衰”的困境。因此,未雨绸缪,在能源资源开发的初期即主动进行产业转型升级,是西部地区经济发展过程中必须考虑的问题。

随着能源资源的大规模开发,西部地区的生态环境问题也日益严峻。不仅主要污染物排放总量没有得到根本性控制,而且废水排放达标率、固体废物综合利用率等主要环境指标也远远低于东部地区。此外,由于能源资源开采而导致的矿山土地破坏、水土流失、土地荒漠化等问题也极为严重。西部地区似乎正在走一条东部地区曾经走过的“先污染,后治理”的老路。然而,西部地区遍布高原、荒漠、戈壁,大部分省份水资源极度短缺,生态环境阈值比东部地区要小得多,如果任由生态环境被破坏而不加保护,恐怕经济的发展还未达到“环境库兹涅兹曲线”的转折点,这些地区的生态环境系统即已到达崩溃的边缘。因此,基于

“环境库兹涅兹曲线”理论的“先污染，后治理”的传统思维，在西部地区的环境治理中是绝不可取的。西部地区必须超越“环境库兹涅兹曲线”理论，实行资源开发和环境保护并重的策略，走可持续发展和绿色发展之路。

一个值得注意的问题是，中央政府在制定区域节能减排政策（特别是二氧化碳减排政策）的过程中，应考虑到不同地区的差异，实行差别化的减排政策，绝不能搞“一刀切”和“齐步走”，在执行过程中必须兼顾公平和效率两个维度。西部地区整体发展水平较低，目前仍然处于起步阶段，相对东部而言，需要更多的排放空间。同时，西部地区作为全国的能源供应基地，聚集了大量的高耗能、高污染产业，在一定程度上为全国做出了牺牲，因此需要适当的政策倾斜。但是，从另一个角度来说，西部地区由于二氧化碳等污染物的排放强度较高，因此更容易减排，而且减排的成本也更低，按照经济效率的原则，西部地区应该适当地增加减排任务。如何在节能减排政策的制定过程中，兼顾公平和效率两个方面，实现两者的“共赢”，是我国政府需要重点考虑的问题。

上述问题是西部地区能源资源开发利用及由此而引申出来的主要问题，也是西部大开发战略实施过程中必须着重予以考虑的问题。本章将围绕这些问题，进行详细阐述，以期为中央政府及西部地区各级地方政府的战略选择和政策制定提供有益的参考。

二、西部地区能源资源禀赋

西部地区国土广袤，能源资源储量极其丰富，具有成为我国主要能源供应基地的潜力。同时，由于西部地区地理位置偏远，离东部地区比较远，因此开发比较晚。目前，西部地区的能源资源开发仍然处于起步阶段，具有很大的成长空间。因此，西部地区是我国能源供应的接续区和后备基地。根据国务院《全国资源型城市可持续发展规划（2013—2020）》，全国共有 262 个资源型城市，其中西部地区有 102 个，占全国的比重约为 40%。从成长型资源城市来看，全国共有 31 个，其中西部地区有 26 个，占到了 84%，而能源资源是这些西部成长型资源城市的主要资源。

从煤炭方面来看，根据国家统计局的统计，2010 年，我国的煤炭基础储量为 2 794 亿吨，其中西部地区 1 432 亿吨，中部地区 1 149 亿吨，东部地区 213 亿吨。如图 1—1 所示，西部地区的煤炭基础储量占全国煤炭总储量的一半以上（51%左右），足见西部地区在我国煤炭资源供给方面的潜力和重要性。值得指出的是，中部地区的煤炭资源储量虽然也占到了 41%左右，但是主要集中在山西省（山西省煤炭基础储量占到中部地区煤炭总储量的 73%左右）。山西省的煤炭开发利用远远早于西部地区，目前已经处于衰老期，而广大西部地区的煤炭资源