

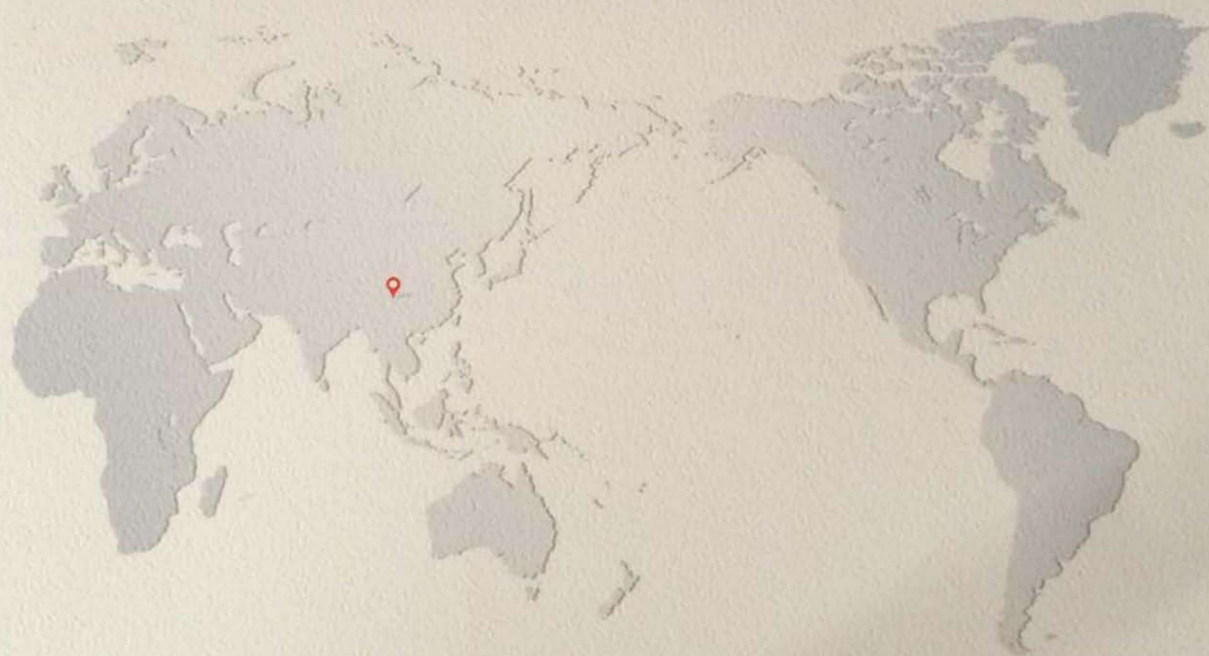


四川省社会科学院

天府智库报告

TIANFU ZHIKU BAOGAO

2001-2011重要决策咨询成果精粹



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

天府智库报告. 2001~2011 重要决策咨询成果精粹/
四川省社会科学院. —成都: 四川人民出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-220-09752-2

I. ①天… II. ①四… III. ①区域经济发展—研究报告—四川省—2001~2011②社会发展—研究报告—四川省—2001~2011 IV. ①F127.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 320225 号

TIANFU ZHIKU BAOGAO

天府智库报告

2001~2011 重要决策咨询成果精粹

四川省社会科学院

责任编辑
封面设计
版式设计
责任校对
责任印制

谢 雪
张迪茗
戴雨虹
何秀兰
李 剑

出版发行
网 址
E-mail
新浪微博
微信公众号
发行部业务电话
防盗版举报电话
照 排
印 刷
成品尺寸
印 张
字 数
版 次
印 次
书 号
定 价

四川人民出版社 (成都槐树街 2 号)
<http://www.scpph.com>
scrmcbs@sina.com
@四川人民出版社
四川人民出版社
(028) 86259624 86259453
(028) 86259624
四川胜翔数码印务设计有限公司
四川胜翔数码印务设计有限公司
170mm×240mm
17
240 千
2016 年 6 月第 1 版
2016 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-220-09752-2
48.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259453

前言

智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源。目前我国正处于协调推进“四个全面”战略布局的关键时期，许多重大公共政策难题亟待破解，各种利益矛盾冲突需要化解。发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。智库作为推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑，是显示国家软实力的重要载体，是提升国际竞争力的重要因素，越来越得到党和国家的高度重视。

党的十八大以来，我国智库建设进入快速发展期。在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确指出，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。2015年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》，就加强我国智库建设的重大意义、指导思想、基本原则和总体目标进行了深入阐释，对加强我国智库建设的主要任务和具体措施作出了全面部署。习近平总书记就加强智库建设多次作出重要论述，突出强调了建设中国特色新型智库的重要性和紧迫性，充分肯定了我国智库建设取得的成绩，同时也深刻指出当前智库建设面临的挑战和问题，进一步指明了新形势下建设中国特色新型智库的目标和任务，充分体现了我们党对推进科学决策、加强智库建设的新认识和新要求，具有很强的思想性、指导性和针对性。

四川省社会科学院是全省哲学社会科学研究的龙头，是四川省委、

省政府重要的的思想库、智囊团。建院以来，四川省社会科学院始终坚持以中国特色社会主义理论体系为指导，以加强理论创新、提高决策服务水平为突破口，有力地促进了科研转型和智库建设；始终围绕四川省委、省政府的重大战略和中心工作，就全省经济、政治、文化、社会、生态建设等方面的重大问题，积极开展深入调研，努力探寻发展规律，取得了一批切合四川实际和富有前瞻性、建设性的决策咨询成果，有的得到了中央领导的重要批示，有的得到省领导的充分肯定，有的被采用转化为决策意见。《天府智库报告》系列丛书遴选了2001年以来的部分代表性决策咨询成果，内容涵盖了在西部大开发、南水北调、抗震救灾、成渝经济区、天府新区建设以及民族、扶贫工作等方面的建言献策，集理论性和实践性于一体，有重要的参考价值。

治蜀兴川，需要凝聚最广泛力量，集中各方面智慧。当前四川省正处于“两个跨越”的重要历史时期，有许多成功的经验做法需要认真总结和提炼，有复杂多变的现实矛盾需要调查和解决，有不断涌现的理论问题需要解答和回应。四川省社会科学院将继续加快提升服务省委省政府科学决策的能力，推进中国特色新型智库建设，为进一步繁荣发展哲学社会科学，为地方经济社会发展提供更多站得高、抓得准、落得实的理论思考与政策建议而努力。

目 录

区域经济发展

· · ·
目 录

促进川陕革命老区（四川部分）加快发展的十点政策建议

..... 四川省社会科学院课题组（078）

开发两江流域构建川东北新兴经济带

——加快川东北经济区发展的若干思考

..... “川东北经济区发展规划”课题组（085）

全域全面推进成渝经济区建设 林凌（093）

我省“两化”互动评价指标体系研究

..... 盛毅 蓝定香 陈映 王学人（100）

社会管理创新

关于进一步推进我省藏区群众性文化活动的建议

..... 侯水平 任新建 林彬等（112）

社会性别视野下（进城）家政女工自我认知与生存状况的研究

..... 杨书（117）

土地规模经营中值得注意的几个问题 黄进 刘易平（136）

加强和创新牧民定居点公共服务及社会管理的建议

..... 黄进 赵克彬（141）

关于四川省牵头组织“长征路线”申遗和“国际长征文化馆”

建设的对策建议 侯水平 杨先农 李后强（147）

建议把本地新闻办成藏区农牧民学习现代理念的课堂

..... 朱勇钢（153）

关于我省城乡社区创新社会管理的建议 黄进 张雪梅（158）

农村发展探索

关注“天保”工程和退耕还林的返贫现象 林凌 刘世庆（166）

四川加快统筹城乡发展的八项建议 郭晓鸣（170）

关于加强全国统筹城乡综合配套改革试验相关立法工作的

建议	侯水平	(176)
应当高度关注当前农村政策实施中存在的问题.....	郭晓鸣 蒲 实	(179)
妥善处理土地流转与返乡农民需求矛盾	郭晓鸣 蒋永穆	(184)
高度重视触动耕地保护红线的动向	郭晓鸣 廖祖君	(190)
关于四川返乡农民工在城镇创业的对策建议	郭正模	(196)

金融体制改革

关于大力发展我省产权交易市场的建议	郑铤	(200)
关于我省推进资产证券化的调查与对策建议	“四川省推进资产证券化对策研究”课题组	(204)

生态文明建设

关于我省发展低碳经济，落实国家温室气体减排目标的建议	杜受祜	(222)
生态脆弱区重大项目的生态风险及其预控对策建议	沈茂英	(231)
发展草地碳汇促进我省川西北高原牧区建设的建议	李晟之	(237)

灾后恢复重建

灾后恢复重建亟待破解的四大难题	郭晓鸣 廖祖君	(244)
建议加快研究灾后重建的“四川模式”	张立伟	(250)
关于把我省防灾减灾的经验制度化为长效机制的建议 ...	杜受祜	(254)
鉴于日本东京“3·11”巨灾的教训，加强我省城市防灾减灾“生命线系统”建设的建议	杜受祜	(258)

智库报告

2001~2011

重要决策咨询成果精粹

区域经济发展

区域经济发展

解决北方缺水问题 还应从调整工业布局找出路^①

——也谈“南水北调”

林 凌 刘世庆

由于北方缺水的突出矛盾，南水北调工程近来开始从探讨阶段进入准备和实施之中，尤其是今年“两会”最热门的话题之一。笔者认为，解决北方缺水问题，除了调水、节水、找水，改革用水技术、用水制度和水产业开发经营管理制度，以及用高科技手段实现海水利用等措施外，还应从调整工业布局去找出路。

首先，调整工业布局可以有效改善水资源区域平衡问题。调水的思路是改变水资源分布去满足人类活动的要求。我们可不可以反过来寻找答案，从调整人类活动为出发点去适应水资源分布的约束条件。笔者认为，后者可能是今天人类活动还不得不遵循的自然规律。在生活用水、生产用水、生态用水三大主要水消费中，显然，生活用水、生态用水、农业用水由于具有地域不可移动性的特点，调整弹性较小，

^① 本报告全文被新华社以《专家建议“南水北调”应慎之又慎》为题目登载于2001年12月《新华社内参》并报水利部。

工业用水却是可以移动的，而且具有很大的调整弹性。工业用水在全部用水特别是城市用水中占很大比重。即使新经济中的轻薄产品如芯片的生产，也需要消耗大量工业用水。过去我们论证工厂选址时，非常强调水资源的保证与否，大工业沿江布局，是没有争议的重要准则。现在各地争上项目，水资源的合理利用和地区供水量的平衡，被人们忽视。北方的大城市，北部沿海的发达地区，大多是我国水资源不丰富甚至极为短缺的地区，但恰恰正是这些地区，许多工业项目，在廉价水资源的体制下，仍然在不顾水资源已经面临的危机不断上马。严重缺水的天津，70年代以来，因水危机频发已7次紧急“引黄济津”，但天津却仍然不断上马大型工业项目。天津现在已从“引滦济津”“引黄济津”、发展到需要“引长江水济津”！一方面水危机频频告急，一方面仍然继续大上工业项目，带来更大的水危机隐患。事实说明，光从引水入手，还不能解决问题。

笔者认为，南水北调决策应该首先算一笔账：是南水北调工程费用及其带来的生态环境变化的代价高，还是停建和不建高耗水工厂的代价高。笔者认为，可能停建和不建高耗水工厂在经济上更划算、更合理，技术上更安全。如果我们把南水北调的工程费用全额核算到水价上，北方和北部沿海工业的成本，相信会非常高，甚至可能高到难以在市场上有生存能力和竞争能力的程度。因此，笔者认为，与其以巨大的代价调水，不如停建和不建高耗水工厂。至少，今后的工业建设应主要沿江（长江）布局，在水资源丰富的南方布局，充分重视我国水资源最丰富又有一定经济基础的西南地区 and 长江流域的工业布局价值，逐步停止在北方和北部沿海缺水地区再建高耗水的大工业。今后北方和缺水地区新建工厂时，首先要有水资源保证的论证及加上调水工程全额费用的水成本论证，在严重缺水的大城市，不能再上大工业。工业建设也要“量水而行”！我国地表水年径流量80%分布于长江及其以南地区，今后更多地 在长江及其以南地区布局工业，不是更符合资源分布状况，更节约更合理吗？与其数千亿资金千里迢迢引水建厂，为什么不就在水边建厂呢？

再从利用海水来考察，据专家估计，工业用水 70% 为循环水，而循环用水是可以利用海水来取代的，关键是要解决耐腐蚀、防腐蚀材料的问题。如果我们能在利用海水上下功夫，找到解决办法，北方沿海地区工业用水问题也就迎刃而解了。这方面花的成本可能比调水小得多。

另从机会成本因素考虑，数千亿挖河道的投资改投科技、教育、工业，比如投在既有水资源保证，又有相当工业基础，不以大规模基础设施建设为先决条件的武汉、上海、南京、重庆、成都、广州等地，变为有实惠的生产性投入，这数千亿之巨的投资对中国工业的发展，对中国科技的发展，对中国产业竞争力的提高，不是更为有效的投入吗？还可以考虑把这数千亿巨资用于长江上游水电开发和输电通道建设，从长江、黄河两条江的范围来调整电力布局结构。可不可以设想用长江发电取代黄河发电，把长江的水电输往西北，减少黄河上刘家峡、李家峡、三门峡等大型水电站的发电量，把水放下去，就可在相当程度上解决黄河断流的问题。布局调整的出路应该还有很多。我们国家还有许多事急需解决，南水北调这么大的投资，会使我们不得不放下其他一些事情，需要权衡。

控制和削减工业用水，还为生活用水和农业用水腾出较大的空间，加上节水技术、水资源的商品化、市场化和水产业经营管理制度改革等措施，北方农业用水和生活用水的困难也就可以大大缓解了。

南水北调对长江流域的影响更需要作认真慎重分析，宁肯估计严重一些，避免将来被动。相对来说，东线水量大，又有京杭大运河故道可以利用，影响较小。中线对汉江中下游地区的影响难以预料，而且移民任务很重。西线方案不仅工程量大，而且对整个流域的生产、生活、生态带来影响，对长江上游四川境内原本丰富的水电资源带来影响，这样的牺牲和损失值不值得？对调出地区作出的牺牲和调整的难度不可低估。我们认为，中线方案一定要慎重，西线方案更要慎之又慎。笔者尤其认为，“南水北调”这样大跨度改变自然状态的工程，在技术上不仅我国，应该说整个人类都还没有充分的胜算把握。在这

种情况下，“重新安排山河”，对自然环境进行重大改变的工程应该慎重，以免造成未来不可弥补的损失。据报道，由于1972年塔里木河上游修建大型的大西海子水库，拦截了所有河水，下游320公里河道干涸，地表水位下降，“绿色走廊”消失，荒漠化不断扩展，现在国家决定放水恢复塔里木河中下游地区生态环境，挽救、保护、发展胡杨林，重铸这条绿色防线，但据报道尚需10年!!!这不能不是一个深刻的教训。从现在水资源看来丰富的长江调水，今后会不会出现类似后果，难以定论。千万不要出现修了河、移了民、花了钱，调出地区环境和水供应条件恶化，结果调水资源还落空的结果。还要重复上面的话：既然我国80%的水集中在长江及以南地区，为什么不更多地在此南方布局工业呢？我们常常以国土之大而自豪，既然南方有许多有水有基础的大城市，为什么一定还要在缺水的北方大上工业呢？一方面是水危机频频的呼声，一方面又不愿意放弃吃水大户，让人不能理解。

当然，我们不排除必要的调水措施。但在必须调水的时候，要认真研究调出后果，要像三峡工程那样在全国人大讨论、通过，对调出地区，要有合理补偿。建议借鉴美国等发达国家的有偿调水办法，这样做既可鼓励节水，对调出地区也更为公平。美国严重缺水的加州，经济奇迹和沙漠治理正是在高价调水的制度下实现的，这为我们提供了一个成功的典范。我们也必须改变水如此廉价甚至白白获取的观念，保护好未来可能比其他资源更宝贵的水资源及当地群众的利益。不应把调水工程笼统称之为公益性项目。调水工程的性质应根据调水用途区分，解决生活用水的调水工程是公益性的，调出地区的群众都会理解，但工业用水则完全具有经济性质。一概以公益性理由实行的国家资金调水，实际上等于调出地区不仅在环境上、资源上作出牺牲，而且还要为调水工程受益地区付出投资，因为使用的是全社会资金，其中当然包括调出地区提供的税收和积累。同样，如果在今后的水费改革时对调入地区和调出地区、对缺水地区和丰水地区都一个价格，对调出地区和资源地区也是不公平的，而且会扭曲丰水地区本来具有的水资源优势和水成本优势，从而使产业的竞争力出现与资源优势和现

实情况相违背的导向结果。如果实行一样的水价，则应该有其他补偿办法，节水收入要留在资源地区。笔者认为，在没有设计出更好的补偿办法时，“自然化”的分配结果（天赋权利）似乎更为公平合理，更为人们接受。

最后，就财力而言，笔者认为，也要考虑量力而行。三峡工程还没有完工，如果又开始南水北调，财力负担、国力负担、人民群众的负担太重，这一代人的负担太重，笔者认为，近期不宜再上南水北调这样大型的工程项目。

综上所述，建议“南水北调”缓行，慎行。

西部大开发面临的新挑战^①

林 凌 刘世庆

西部大开发已进行了两年时间。两年来，从战略、政策和规划的制定到重大项目的实施，从广泛的宣传动员到大规模的招商引资，在西部地区形成了前所未有的大开发热潮，并开始取得一定成效。但也遇到一系列新的挑战。如何认识这些新挑战，如何应对这些新挑战，是西部大开发面临的紧迫任务。

一、治理保护生态环境和农民致富如何并进

由于长期的自然变迁、人为的巨大破坏和治理的严重乏力，西部地区的生态环境已对全国的经济社会发展构成严重的威胁。长江洪水泛滥，黄河断流频繁，沙尘暴愈演愈烈，迫使我们不得不把治理和保

① 本文系作者在“中国西部论坛”(2001·成都)上的发言,发表于《当代财经科学》2001年第6期。2002年被省政府领导作肯定性批示。

护生态环境放在西部大开发的首要地位。中央采取天然林禁伐和坡地退耕还林还草的断然措施，并用财政手段给予强有力的支撑，各省也分别提出了“山川秀美工程”“长江上游生态屏障工程”，这些都是完全正确的，受到全国人民的拥护和国际社会的赞誉。但是，天然林采伐、坡地牧草地种粮等都是西部地区贫苦农民赖以生存的源泉，天然林采伐等又是一些县、乡政府的财政支柱，采取禁、退措施初期，由于政策尚未到位，一时间曾产生“断电效应”，使当地农民的生活水平骤然下降，农民大幅返贫，生存条件受到威胁；一些被称为“木头县”的财政，几乎“颗粒无收”。现在命令和政策陆续到位，情况已有好转。然而从长远看，这些政策只能给当地农民短期的补偿，并不能使当地农民长期致富；当地的国民生产总值，不但不能提高，反而会停滞、下降。农民是生态环境的保护者和建设者，也是生态环境的破坏者，一旦农民的生存受到威胁，乱砍滥伐、毁林毁草还耕之事必然会再度发生。这种情况过去已屡见不鲜，绝非危言耸听。因此，解决这一矛盾的长远之策，是如何使治理和保护生态环境与当地农民致富结合起来，与当地的经济增长结合起来，把西部生态环境治理和保护事业办成一个政府财政支持下的使当地经济发展和农民致富的事业。只有这样西部才有可能实现经济、社会、生态的可持续发展。办成这样的事是不容易的，需要制定一系列政策、法规，采取产业化、规模化、商业化模式加以推进。在产权制定方面，如林权划分，国有林保护和抚育的收益分配，宜林荒山荒坡的拍卖和长期租赁，承包土地的有偿流转，承包土地股份化经营等；在组织形式方面，如公司加农户的林业、草业的产业化、公司化经营，林产品系列加工，中药材的种植和现代技术加工，草业、饲料、畜牧、肉制品、奶制品等长链条的种植业、养殖业、加工业的发展，等等，通过这些事业的发展使农民受益。办成这样的事业，必须大力发展民营企业，鼓励城市的民营企业到农村创业，政府要给以必要的财政和政策支持。现在西部一些地方在林业、草业、中药材种植、加工、沙漠治理等方面都已出现这样的典型，应积极加以总结推广。

二、基础设施建设和制造业如何协调发展

西部是我国基础设施条件最落后的地区之一，在西部大开发中加强西部基础设施建设十分必要。但是无论过去和现在，无论东部和西部，基础设施建设都是与资源的开发、制造业的发展伴随而行的。建设成昆铁路是为了建设攀枝花钢铁基地；陇海西路建设复线，是为了开发新疆的石油、天然气；80年代的华东铁路大会战，是为了解决东部沿海发展的瓶颈制约；在广东大规模建设电站，是为了满足外向型经济大发展的需要。现在在西部进行大规模的基础设施建设，也应具有明确的目的。如果不考虑相关因素，盲目建设，高速公路修起来，可能没有多少汽车跑；机场建起来，可能没有多少飞机飞。基础设施建设投资大，回报率低，如果再加上没有可靠的服务对象，投资回收时间长，或者根本不可能回收，这种浪费就实在太大了。回头看，小小珠江三角洲就有5个机场，苏锡常地区8公里就有一个电视转播塔，现在西部不是也有类似情况吗？

这两年西部大开发重视基础设施投资是对的，但忽视制造业的技术改造和发展则是一个重要缺陷。两年来，国家确定在西部建设的重大项目很多。如西气东输、西电东送、青藏铁路、怀化铁路、多条高速公路、机场和正在建设高峰期的三峡电站，据我们估计，投资可能上万亿元。这些工程的建设，对西部大开发的未来发展都是很重要的；但这些工程建设需要的大量装备和材料，西部大都不能制造和生产，必须由东部或国外提供，这样，上万亿投资中的百分之五六十、六七十的设备材料费用将主要用于东部和中部，从而为中东部制造业提供巨大商机。从全国来看，这是非常好的一种东西互补的格局。但是从西部大开发来看，如果这种格局长期存在下去，西部的制造业得不到发展，西部大开发需要的设备、材料自己不能制造，那么，东西部之间的差距不但不会缩小，反而会不断扩大。再从日用工业消费品来看，目前西部的需求不但档次低，而且70%来自东部，西部自己生产得很

少，主要的工业消费品市场长期为东部所占领。长此下去，东西部之间的差距也会继续扩大。

根据这种情况，在西部大开发中，基础设施建设的投资和制造业的技改和发展的投资要加以调整，适当增加制造业技改投资和贴息贷款的比重，使西部能从制造业的发展中得到更多的收益。为此，西部的基础设施建设要根据轻重缓急，逐步推进，不要不分先后，一哄而上。与此同时，要支持西部制造业的发展，特别要支持西部已有重型设备制造业、电站设备制造业、输变电设备制造业、钢铁工业、汽车工业、工程机械制造业、机车车辆制造业、各种材料工业、电子信息产业、日用消费品工业、农产品加工业的高新技术改造和新产业的建设，使西部的基础设施建设与制造业的发展相配套。片面强调基础设施建设，不注重制造业的技改和发展，或以重复建设为由，抑制西部制造业的发展，都是一种片面观点。这样下去，再搞多少基础设施，西部都难以富裕起来，结局只能是继续拉大东西部之间的差距。

三、资源开发如何与资源加工同时并举

西部开发资源、东部加工制造，是我国长期形成的区域分工格局。计划经济时期，国家实行资源价格管制，以低价原材料提供给东部加工，直至 20 世纪 90 年代初，低价调拨原材料仍然是国家东部倾斜政策的物质基础。原材料价格低，自我积累严重不足，加工附加价值高，积累能力强，东西部之间的收益差距由此拉大。90 年代中期以后，从一般产品到能源、原材料普遍出现过剩。西部的能源、原材料工业、消费品工业受到很大冲击，价格持续下跌，不少行业出现严重亏损。改革开放后，由于许多资源可以从国际市场采购，东部对西部资源的需求相对减少，但西部开发资源、东部加工制造的格局并未改变。西部大开发中，各方面对此提出许多建议，但从已启动的建设项目来看，基本上还保持这种格局。如西气东输，是通过 4000 多公里的管道把新疆的天然气输到东部、中部作为原料、能源来使用。作这种安排有其