

# 2007 国家西部开发报告

马 凯 主编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

# 2007 国家西部开发报告

马 凯 主编



中国水利水电出版社  
[www.waterpub.com.cn](http://www.waterpub.com.cn)

**图书在版编目（CIP）数据**

2007 国家西部开发报告 / 马凯主编. —北京: 中国水利  
水电出版社, 2007

ISBN 978-7-5084-5047-6

I. 2… II. 马… III. 西部大开发（中国）—研究报告—  
2007 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2007）第 157618 号

|       |                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 书 名   | 2007 国家西部开发报告                                                                                                                                                                                                           |
| 作 者   | 马 凯 主编                                                                                                                                                                                                                  |
| 出版 发行 | 中国水利水电出版社（北京市三里河路 6 号 100044）<br>网址: <a href="http://www.waterpub.com.cn">www.waterpub.com.cn</a><br>E-mail: <a href="mailto:sales@waterpub.com.cn">sales@waterpub.com.cn</a><br>电话: (010) 63202266（总机）; 68331835（营销中心） |
| 经 售   | 北京科水图书销售中心（零售）<br>电话: (010) 88383994、63202643<br>全国各地新华书店和相关出版物销售网点                                                                                                                                                     |
| 排 版   | 三原色工作室                                                                                                                                                                                                                  |
| 印 刷   | 北京市兴怀印刷厂                                                                                                                                                                                                                |
| 规 格   | 787mm×1092mm 16 开本 37.5 印张 775 千字                                                                                                                                                                                       |
| 版 次   | 2007 年 12 月第 1 版 2007 年 12 月第 1 次印刷                                                                                                                                                                                     |
| 印 数   | 0001—1500 册                                                                                                                                                                                                             |
| 定 价   | 100.00 元                                                                                                                                                                                                                |

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 2007 国家西部开发报告

## 编写人员名单

主 编 马 凯

副主编 王金祥 曹玉书

编 委 (按姓氏笔画排序)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 于德志 | 尤艳馨 | 尹兴彤 | 王卫星 | 王志清 |
| 王海青 | 王爱国 | 丛 明 | 付 京 | 冯仁国 |
| 卢映川 | 申茂向 | 石楚敬 | 乔 木 | 刘 怀 |
| 刘 健 | 刘军川 | 刘忠群 | 刘树苹 | 江小群 |
| 余云州 | 吴文学 | 吴占东 | 张 旭 | 张 毅 |
| 张延平 | 张国庆 | 张建平 | 张忠敬 | 张常荣 |
| 张敏华 | 张德云 | 李承宗 | 李洪波 | 杨 超 |
| 杨世佐 | 杨新力 | 邹 伟 | 陈良咨 | 周先旺 |
| 周应华 | 周贤行 | 季 平 | 庞 松 | 庞金华 |
| 罗清泉 | 郑宪宏 | 姜力孚 | 祝作利 | 胡存智 |
| 赵小平 | 唐 斌 | 徐 晖 | 徐 铁 | 徐建昌 |
| 袁 力 | 袁旭东 | 陶世桥 | 崔 丽 | 崔 郁 |
| 常振勇 | 曹子娟 | 曹文虎 | 曹家兴 | 章远新 |
| 章勋宏 | 董晓时 | 靳 宏 | 熊必琳 | 樊海宏 |

编审小组成员

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 赵 艾 | 秦玉才 | 戴桂英 | 李应明 | 费志荣 |
| 欧小理 | 张亚丹 | 李春林 | 于合军 | 段亚平 |
| 胡长顺 | 于 红 | 韩振海 | 张 巍 |     |

主要撰稿人员（按姓氏笔画排序）

|      |     |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|-----|
| 于 奇  | 于保安 | 马 骥 | 马云飞 | 王 春 |
| 王开忠  | 王成志 | 王红英 | 王 勇 | 邓 立 |
| 邓正权  | 冯常海 | 平志强 | 刑莹莹 | 刘 玫 |
| 刘 彬  | 刘庆华 | 刘春艳 | 朱立社 | 毕 业 |
| 闫晓东  | 张 楠 | 张延平 | 张建明 | 张金茹 |
| 李 明  | 李一强 | 李建春 | 李海利 | 杨 勇 |
| 杨 蕊  | 汪路航 | 肖 培 | 肖显元 | 邵晓文 |
| 陈 红  | 陈 琦 | 陈良咨 | 周天明 | 周治平 |
| 欧阳晓峰 | 茅俊杰 | 郑晓云 | 侯言超 | 南 昌 |
| 姚 芳  | 姜开勤 | 胡文博 | 胡益民 | 赵 亮 |
| 赵 涛  | 赵树理 | 钟伟荣 | 夏连强 | 容星火 |
| 徐学海  | 徐树宝 | 秦建平 | 耿 霁 | 袁齐忠 |
| 郭 军  | 郭晓林 | 郭造林 | 郭道新 | 高大宏 |
| 黄祥云  | 龚 锐 | 彭维克 | 谢燕华 | 韩江舟 |

编辑办公室人员

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 于合军 | 胡长顺 | 吴 浩 | 卢必成 |
| 鲁庚山 | 薛 歌 | 黄钰清 |     |

# 目 录

推动西部大开发切实步入科学发展、和谐发展的轨道

|                                     |     |    |
|-------------------------------------|-----|----|
| ——在西部大开发“十一五”总体规划座谈会（西北片）上的讲话 ..... | 马 凯 | 1  |
| 在推进区域协调互动 加快西部开发进程工作座谈会上的讲话 .....   | 王金祥 | 10 |
| 在西部大开发“十一五”总体规划座谈会（西南片）上的讲话 .....   | 王金祥 | 18 |
| 在西北地区水资源问题及其对策高层研讨会上的讲话 .....       | 曹玉书 | 28 |
| 中国西部大开发与加快推进北部湾（广西）经济区发展            |     |    |
| ——在环北部湾经济合作论坛上的讲话 .....             | 曹玉书 | 32 |

## 第一篇 总 论

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第一章 2006 年西部开发综述 .....           | 37 |
| 第二章 2007 年实施西部大开发工作总体思路与部署 ..... | 44 |

## 第二篇 综 合 篇

|                |    |
|----------------|----|
| 第一章 财政 .....   | 55 |
| 第二章 税务 .....   | 62 |
| 第三章 银行信贷 ..... | 63 |
| 第四章 证券 .....   | 70 |
| 第五章 保险 .....   | 71 |
| 第六章 国土资源 ..... | 78 |

## 第三篇 基 础 设 施 建 设

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第一章 水利 .....     | 87  |
| 第二章 公路与水运 .....  | 93  |
| 第三章 铁路 .....     | 97  |
| 第四章 民航 .....     | 102 |
| 第五章 石油天然气 .....  | 107 |
| 第六章 石化 .....     | 111 |
| 第七章 通信和信息化 ..... | 114 |
| 第八章 邮政 .....     | 119 |
| 第九章 城市基础设施 ..... | 125 |

## 第四篇 生态建设和环境保护

|               |     |
|---------------|-----|
| 第一章 生态建设..... | 131 |
| 第二章 环境保护..... | 139 |

## 第五篇 产业发展和结构调整

|                 |     |
|-----------------|-----|
| 第一章 特色农业.....   | 149 |
| 第二章 特色优势产业..... | 155 |
| 第三章 国防科技工业..... | 162 |
| 第四章 旅游业.....    | 166 |

## 第六篇 科技教育和人才开发

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一章 科技开发.....     | 171 |
| 第二章 科学研究.....     | 175 |
| 第三章 教育发展.....     | 181 |
| 第四章 人才开发组织领导..... | 191 |
| 第五章 人才开发政策.....   | 196 |
| 第六章 国外智力引进.....   | 201 |

## 第七篇 社会事业发展

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 第一章 精神文明.....       | 209 |
| 第二章 文化.....         | 216 |
| 第三章 广播与电视.....      | 223 |
| 第四章 卫生.....         | 228 |
| 第五章 人口和计划生育.....    | 234 |
| 第六章 劳动力就业和社会保障..... | 240 |
| 第七章 扶贫开发.....       | 246 |

## 第八篇 对外开放

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 第一章 对外经济贸易工作..... | 253 |
| 第二章 对台工作.....     | 265 |
| 第三章 侨务工作.....     | 270 |

## 第九篇 社会力量支持西部开发

|               |     |
|---------------|-----|
| 第一章 民族工作..... | 279 |
| 第二章 公安工作..... | 286 |
| 第三章 军队工作..... | 292 |

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第四章 | 青年工作..... | 298 |
| 第五章 | 妇女工作..... | 309 |

## 第十篇 西部地区开发建设

|      |                    |     |
|------|--------------------|-----|
| 第一章  | 重庆市.....           | 317 |
| 第二章  | 四川省.....           | 324 |
| 第三章  | 贵州省.....           | 330 |
| 第四章  | 云南省.....           | 341 |
| 第五章  | 西藏自治区.....         | 350 |
| 第六章  | 陕西省.....           | 359 |
| 第七章  | 甘肃省.....           | 367 |
| 第八章  | 宁夏回族自治区.....       | 376 |
| 第九章  | 青海省.....           | 389 |
| 第十章  | 新疆维吾尔自治区.....      | 397 |
| 第十一章 | 内蒙古自治区.....        | 405 |
| 第十二章 | 广西壮族自治区.....       | 411 |
| 第十三章 | 新疆生产建设兵团.....      | 417 |
| 第十四章 | 湖南省湘西土家族苗族自治州..... | 424 |
| 第十五章 | 湖北省恩施土家族苗族自治州..... | 429 |
| 第十六章 | 吉林省延边朝鲜族自治州.....   | 435 |

## 第十一篇 东、中部地区参与和支持西部开发

|      |           |     |
|------|-----------|-----|
| 第一章  | 北京市.....  | 445 |
| 第二章  | 上海市.....  | 450 |
| 第三章  | 天津市.....  | 458 |
| 第四章  | 浙江省.....  | 463 |
| 第五章  | 黑龙江省..... | 468 |
| 第六章  | 吉林省.....  | 472 |
| 第七章  | 辽宁省.....  | 478 |
| 第八章  | 安徽省.....  | 484 |
| 第九章  | 江苏省.....  | 487 |
| 第十章  | 湖南省.....  | 493 |
| 第十一章 | 广东省.....  | 499 |

## 第十二篇 西部开发简报选编

|     |                                      |     |
|-----|--------------------------------------|-----|
| 第一章 | 以科学发展观为指导把西部重要口岸城市培育为西部地区新的增长极 ..... | 509 |
| 第二章 | 全国展望计划办公室通过公益方式开展西部人才培养活动取得良好成效..... | 511 |

第三章 加拿大促进欠发达地区发展政策的演变及启示 .....514

第四章 “西部开发促进法中加国际研讨会”会议简报 .....517

第五章 西部开发基础设施重点工程进展情况（至 2006 年 6 月） .....519

第六章 加快立法 完善机制 积极推进西部大开发 .....522

第七章 甘肃省定西市安定区马铃薯经销协会的做法及启示 .....528

第八章 探索西部地区新农村建设思路座谈会述要 .....532

第九章 广西恭城县“富裕生态家园”建设结硕果 .....534

第十章 关于“怒江发展问题”专题座谈会情况综述 .....536

第十一章 抓特色产业发展 促新农村建设

——陕西省旬邑县积极探索新农村建设新路子 .....539

第十二章 西部开发基础设施重点工程进展情况（至 2006 年 9 月） .....541

第十三章 关于四川省仁寿县小型水利建设情况的调研报告 .....543

第十四章 成都市全力打造“五朵金花”探索近郊新农村建设的新路子 .....547

附 录

附录一 西部地区主要指标 .....553

附录二 2006 年西部大开发及国务院西部开发办工作大事记 .....555

附录三 西部大开发“十一五”规划\* .....559

附录四 关于促进西部地区特色优势产业发展的意见\* .....585

# 推动西部大开发切实步入科学发展、和谐发展的轨道

——在西部大开发“十一五”总体规划座谈会（西北片）上的讲话

国家发展和改革委员会 主任 马 凯  
国务院西部开发办

（2006年8月18日 甘肃省兰州市）

这次会议时间不长，我认为开得非常好。西北5个省区和内蒙古、四川的领导同志对《西部大开发“十一五”总体规划（征求意见稿）》提出了许多很好的意见和建议。江苏、山东发展改革委的同志，主要就积极支持西部大开发介绍了情况，也提了一些建议。从发言中，我感到大家都非常重视这次会议，做了认真的准备。听了以后，很受启发，很受鼓舞，同时也感到责任重大。

大家的发言对《规划》给予了充分肯定，认为《规划》指导思想明确，发展思路清晰，重点任务突出，措施比较具体，特色比较突出，像一个西部规划，而不是泛泛的一般规划。《规划》体现了科学发展观和构建和谐社会这两大战略思想，也比较符合西部地区的实际情况。

大家也提出了很多好的意见和建议。我看归纳起来有四方面：第一是关于进一步完善规划基本思路的建议。这方面提出的一些建议，我看在规划中多多少少都已经涉及到了，不过大家提出的某些方面还需要再突出、再强调。第二是涉及一些重大体制、机制和经济政策方面的意见和建议，包括改革资源税和资源价格问题，加快建立生态补偿机制问题，也包括完善金融机构和加强金融等问题，还有建议在土地和环保等方面落实区别对待的政策等。第三是希望将省里一些重大工程、重大项目列入规划，主要涉及交通、水利、产业等领域。第四是关于规划印发形式的问题，大家建议最好还是由国务院来转发。对于这些，我们会后将认真研究，并以积极的态度来充分考虑大家的意见，能够吸收的我们尽可能地吸收，该强化的将进一步强化。至于大家提出的一些重大工程和项目，国家发展改革委和国务院西部开发办还要逐个进行研究，有的还要与有关部门共同研究。总的原则是：条件基本具备的就可以考虑纳入规划，有些纳入不了规划的，也不一定以后就不办了，在规划实施过程中若条件成熟，仍然可以按照程序继续办理。另外，对于大家提出的一些政策、措施建议，也是我们一直都在研究的问题。我们这次在北戴河学习班上也明确提出，

对于一些成熟的、看得准的政策、措施就不要再等了，可以用制定专项政策的形式加快向前推动，比如大家说到的改革资源税征收办法等。总之，感谢大家对规划修改、完善工作提出的宝贵意见和建议。

下面，我先就当前的主要工作简单说几句，然后重点想提出一些问题与大家一起研究，共同探讨。

2006年是“十一五”规划的开局之年，做好2006年的各项工作，对“十一五”时期乃至更长时期的发展都具有重要的意义。开局之年的工作任务繁重，头绪很多。我想，还是要坚持一手抓当前，一手抓长远。抓当前，概括成一句话，就是要保持经济平稳、较快发展的良好势头，并尽可能把这种势头延长更多一段时间。2006年7月26日，根据中央政治局常委会的决定，国务院召开了经济形势通报会，温家宝总理作了重要讲话，明确了下半年的工作重点和政策措施。前不久，党中央转发了《国家发展和改革委员会关于上半年经济形势和做好下半年经济工作的建议》。应当说，方针、原则、任务都很明确，确定的政策措施也比较具体。当前的关键就是要切实落实胡锦涛同志在财经领导小组会议上、在政治局常委会和政治局会议上反复强调的三句话，即统一思想，完善措施，狠抓落实。特别是强调要狠抓落实，认真解决好投资增长过快、信贷投放过多、外贸顺差过大的“三过”问题。使“三过”问题由发散转向平稳收敛，防止经济发展由偏快转向过热，这是当前宏观调控的中心任务。具体政策、措施已经做了全面的部署，我就不展开说了。抓长远，就是要调动各个方面的积极性，组织实施好“十一五”规划《纲要》，并抓紧制定、完善和组织实施有关区域规划和专项规划。现在，国家发展改革委正在抓紧制定有关区域规划和专项规划，希望通过制定和有效实施区域规划和专项规划，把《纲要》确定的各项任务落到实处。

实施西部大开发战略以来，西部地区基础设施显著改善，生态环境建设与保护得到加强，自我发展能力逐渐提高，各项社会事业全面进步。特别是“十五”期间，成为西部地区经济社会发展最快、城乡居民得到实惠最多的时期，为继续推进西部大开发奠定了基础，创造了条件。西部大开发是一项长期任务。要完成这一历史伟业，必须探索并选择一条正确的发展道路。科学发展、和谐发展两大战略思想的提出指明了方向。我们要从全局上、战略上充分认识西部大开发步入科学发展、和谐发展的必要性和紧迫性，自觉地、积极地加以推进。

## 一、推动经济工作切实步入科学发展、和谐发展的轨道是实施“十一五”规划带有根本性的任务

我们党提出科学发展、和谐发展两大战略思想不是偶然的。社会存在决定社会

意识,理论是实践的反映。改革开放以来,我们党指导发展的理论,或者说指导社会主义现代化建设的理论,是不断升华的。十一届三中全会以来,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体摒弃了以阶级斗争为纲的理论,明确提出要把党和国家的中心工作转到经济建设上来,强调发展才是硬道理。这一认识和实践的“转轨”是历史性的,具有重大的里程碑意义。在实践中,以江泽民同志为核心的第三代党中央领导集体提出“三个代表”重要思想,强调把发展作为中国共产党执政兴国的第一要务,进一步提出并回答了什么是社会主义,怎样建设社会主义的问题。20多年来,我们党根据这些重大的理论创新指导全党、全国一心一意地搞建设,聚精会神地谋发展。可以说,没有指导思想以及行动上的转变,就没有今天经济社会发展发生的翻天覆地的变化。但是在快速发展过程中又出现了一系列新的矛盾和问题,比如,资源环境的矛盾日益突出,靠拼资源、牺牲环境实现经济增长的道路难以为继;在经济快速增长的过程中,经济社会发展不协调的矛盾日益凸显;地区间、城乡间发展不平衡,人与人之间收入分配不公平等矛盾也逐步凸显出来。一个尖锐的问题摆在面前,就是究竟要什么样的增长和怎样增长。正是顺应时代的要求、发展的要求,以胡锦涛为总书记的党的新一届领导集体在坚持毛泽东、邓小平、江泽民关于发展问题的一系列重要思想,总结历史经验和新的实践基础上,提出了科学发展、和谐发展两大战略思想,就是在解决了要不要发展、发展是不是中心任务等重大理论问题的基础上,进一步解决要什么样的发展和怎样发展的问題。当前以及今后一个时期,我们在前进中面临着一系列重大矛盾和问题,必须依靠发展才能逐步解决。但是如果不解决好要什么样的发展和怎样发展的问題,眼前较快的增长难以持久,走不远,也走不好,或者会走许多弯路,将来要为现在的增长付出更大的代价,花费更多的成本和时间。总之,科学发展、和谐发展两大战略思想的提出是以胡锦涛同志为总书记的党中央顺应时代要求,高瞻远瞩引领发展的又一次重大理论突破,也是新阶段的发展实践对我们提出的迫切要求。

科学发展、和谐发展是贯穿“十一五”规划《纲要》的一条红线,是全国也是西部地区促进经济持续、快速、协调、健康发展和社会全面进步必须首先落到实处的关键任务。“科学发展”就是要坚持以人为本、全面协调可持续的发展观,切实转变经济增长方式,坚持走新型工业化道路,加快建设资源节约型、环境友好型社会,形成低投入、高产出,低消耗、少排放,能循环、可持续的经济体系和节约资源、健康文明的消费方式。“和谐发展”就是要坚持在把国民经济的“蛋糕”做大的同时,还要把“蛋糕”切好;在促进经济发展的同时,解决好社会发展问题,缓解社会矛盾,让全体人民共享改革发展的成果。对于西部地区而言,加快使改革发展走上科学发展、和谐发展之路,加快使经济工作步入科学发展、和谐发展的轨道,显得尤其重要和紧迫。

客观地讲,经过今后五年的努力,实现“十一五”《纲要》提出的一些主要目标,特别是那些经济增长目标,应当是很有把握的,而且还可能提前完成。但是全国以及西部地区要真正把思想认识统一到走上科学发展之路、转入和谐发展轨道上来,真正把实际工作落实到“上路”、“入轨”上来,任务更加艰巨,需要付出更大努力。面对战略机遇与矛盾凸显、并存这样的关键时期,要牢牢掌握工作中的主动权,就必须抓住“上路”、“入轨”这个“牛鼻子”。因为这不仅可以确保提高我们完成“十一五”规划任务的质量,更加重要的是还必将对确保实现全面建设小康社会目标发挥长远影响作用。形象地说,加快“上路”、“入轨”是“十一五”时期最关键、最紧要、最具有决定性意义的任务。

“十一五”时期,促进经济社会发展真正“上路”、“入轨”,具有许多有利条件。从主观上讲,党中央提出的科学发展、和谐发展两大战略思想逐步深入人心,包括各级地方领导以及企业领导,思想观念有了很大的转变,“必须加快增长方式转变”、“必须把节约能源资源放在优先地位”、“不能再靠牺牲环境来增长”等理念逐步深入脑海,成为自觉行动;从客观上讲,中国目前仍然处于经济增长周期的上升阶段,财政增收情况比较好。一般而言,当经济处于上升期的时候,解决和化解某些矛盾和问题的回旋余地要大一些;当可支配财力相对充足时,加快解决一些深层次矛盾和问题的主动性要大一些。另一方面,迫使我们不得不加快“上路”、“入轨”的外在压力也在增大,如资源环境的约束越来越强,国际贸易中不断出现一些新的问题。因此,今后5年,在确保完成“十一五”各项经济指标的同时,如果西部地区以及全国各个地区在“上路”、“入轨”问题上迈出了决定性步伐,那么这对于中华民族复兴和国家长远发展至关重要。

## 二、高度重视可能影响西部地区“上路”、“入轨”的制约因素,找准进一步改善和加强经济工作的着力点

经过多年的发展,特别是实施西部大开发6年来的实践,西部地区的基础设施条件和生态环境状况有了初步改善,一些特色优势产业发展取得积极进展,体制机制环境显著改善,人民生活水平也明显提高。这些都为“十一五”时期西部地区的改革发展打下了良好基础。但是我们也应该清醒地看到,影响西部地区发展,特别是影响西部地区科学发展、和谐发展的制约因素还不少。有的是主观方面的,有的是客观方面的,有些是区域层面的,有些则是全国层面、全局层面的。只有清醒地认识这些影响发展,特别是影响科学发展、和谐发展的制约因素,才能找准深入推进西部开发工作的着力点。影响发展的制约因素与影响科学发展、和谐发展的制约因素,这两者之间既有联系,也有区别,都要予以高度重视。从西部地区来说,至

少表现在以下几个方面。

第一，西部地区发展水平相对滞后，贫困问题比较突出。当前，中国总体上仍然处于不发达的阶段，而西部地区经济发展相对来说就更不发达。这既是影响西部地区发展的根本制约因素，也是影响西部地区走向科学发展、和谐发展的一个最大的制约因素。西部地区经济不发达的表现，包括生产性和生活性基础设施建设仍然比较落后，现有产业发展水平和技术层次比较低，科技、教育等社会发展相对薄弱，绝对贫困人口和低收入人口的总量和比重比较高，等等。从区域层面上来讲，这些问题显然影响和制约西部地区加快提高自身发展能力；从全国层面来看，这些问题又是导致全国区域发展不协调的一个重要原因。

第二，西部地区增长方式粗放，资源配置效率低下。西部地区自然和矿产资源丰富，这是发展的优势和潜力所在。但如果不走科学发展的道路，也可能背上包袱，反而成为粗放的经济增长方式转变滞后的一个因素。换句话说，一个地区如果只看到资源丰富的优势，却忽视市场需求和增长的代价，就可能继续走上一条高投入、高消耗、高污染的粗放式工业化道路。当前，全国单位 GDP 能耗水平已经偏高，而西部一些省份的能耗水平又居全国最高行列。一方面，这与各地区的经济结构直接有关。比如北京的单位 GDP 能耗是 0.8t 标准煤，一个重要原因就是第三产业比重全国最高，约占 68%，工业比重只有 26% 左右，是除西藏和海南之外的全国第三位最低水平。西部许多省区工业比重虽然不高，但是从结构上看，耗能型的重工业比较高，能耗水平明显高于全国单位 GDP 能耗 1.22t 标准煤的平均水平。另一方面，西部地区许多企业技术和管理水平较低，加上由于本地能源资源丰富而忽视节能工作，导致企业生产单位产品的能耗明显高出全国同行业的平均水平。这都说明西部地区工业的粗放式发展问题比较严重。

还要看到，在资源禀赋问题上西部一些地区有明显优势，也有明显劣势。比如西北地区水资源总量严重短缺，这就是一个非常突出的问题。而同时，在水资源利用上还存在低效率的问题，如农田灌溉水的利用系数平均只有 0.3~0.4，低于全国 0.4~0.5 的平均水平。水资源的粮食生产效率也仅仅是 0.58kg/m<sup>3</sup>，也低于全国 1kg/m<sup>3</sup> 的平均水平。农业粗放式发展的问题也比较严重。当然，在一定意义上讲，西部地区经济增长方式的粗放也与其生产力发展水平总体上偏低密切相关。

第三，西部地区内部发展不平衡、不协调问题尤为突出。中国东、中、西部发展差距扩大，这是不争的事实。但进一步分析，西部地区内部的区域差距、城乡差距与东、中、西部之间的区域差距相比，一点都不小，有的地区和领域，西部地区内部的差距更大。比如，西部地区城乡差距很大，经济发展同科技、教育、卫生等社会发展相比，一条腿长一条腿短的问题更加突出。西部地区内部面临的这些发展严重不平衡、不协调的问题，也同样增加了西部地区加快步入科学发展、和谐发展轨道的难度。

第四,思想观念转变和体制机制转换相对滞后。有的地方在考虑发展目标时急于求成,提出一些不切实际的高指标,盲目追求高增长、高速度;在确定本地发展重点时,不顾资源支撑条件和环境承载能力,盲目扩大产能、上新项目,忽视增长质量和经济效益。

还有一个思想认识问题值得重视,就是如何看待缩小地区差距的内涵。在一部分同志看来,缩小西部和东部差距就是要缩小 GDP 或财政收入在总量上的差距。各地区的历史条件、自然条件、资源条件、人口条件、区位条件都大不相同,无视客观条件,要求缩小区域差距,特别是经济发展总量上的差距,这是非常不现实的,也是不合理的。从推动思想认识“入轨”的角度来看,要对不同区域的发展提出不同的功能要求,从而相应调整和改变在缩小地区差距问题上存在的一些不科学、不现实的思想观念。国家“十一五”规划《纲要》中,已经明确提出了要将缩小区域差距的着力点放在缩小区域之间在基本公共服务均等化和人民基本生活水平上的差距上。

当然,也要客观地看到,一些地方追求 GDP、急于求成,除了思想观念问题外,背后还有一些体制、机制等方面的问题。体制、机制上存在的问题可以从两个层面看。一个层面是从西部地区本身来看,行政管理体制改革不到位,企业改革相对滞后,国有大中型企业比重比较大,非公有制经济相对沿海地区缺乏活力,开放程度也相对较低;另一个层面是从全国来看,也存在着一些不适应科学发展、和谐发展的体制、机制障碍。比如财政体制上,中央和地方的财权、事权不清,还没有形成适应主体功能区发展要求的差别化财政框架;干部政绩考核方面也存在一些缺陷。这实际上助长了一些地方不管是否具备做大“蛋糕”的基本条件,也去搞工业、扩财源。从这个角度讲,不能只是简单地埋怨地方和基层干部政绩观不端正,也要看到背后的体制、机制因素的影响。

第五,科学文化素质相对较低,人才匮乏。一方面,由于社会发展长期滞后和城乡居民可支配收入水平低下,使得许多人受教育的机会相应减少,影响人口素质提高;另一方面,由于经济社会发展基础薄弱和吸引人才的体制、政策还不完善,吸引各类人才在当地就业、创业的物质条件和工作条件相对较差,人才外流和人才浪费的现象同时存在。这与工作中急需大批合格人才投身于西部大开发事业的现实要求相比,很不协调,进一步加大了“入轨”的难度。

### 三、抓紧研究采取有效的综合措施,全力推动西部大开发切实步入科学发展、和谐发展的轨道

推动西部大开发加快步入科学发展、和谐发展的轨道,必须充分调动和发挥中央和地方两个积极性,需要两个方面共同努力。一方面靠西部地区的自身努力和艰

苦奋斗,另一方面也需要国家的大力扶持和支持。

### (一) 西部地区自身努力

从西部地区自身努力来说,应重点做好以下几项工作。

一是切实转变发展理念,推动思想认识“入轨”。就是要把思想认识转到科学发展、和谐发展轨道的基本要求上来,具体说就是要转到中央关于“十一五”规划《建议》提出来的“六个必须”和《纲要》提出来的“六个立足”上来。坚持一切从实际出发,树立科学的发展观和正确的政绩观,科学确定发展目标、优先领域和工作重点,不提不切合实际的口号和指标,不单纯追求增长速度、盲目扩张生产能力。

二是着力转变增长方式,实现又好又快发展。“十一五”期间,西部地区必须坚持把发展作为第一要务,因为生产力水平低下既是影响西部地区发展最主要的根源,也是影响西部地区加快“上路”、“入轨”的基本原因。对此,要坚定不移,毫不动摇。但是我们在继续争取保持一个较快发展速度的同时,更要在发展的“好”字上下功夫。当前,尤为重要和迫切的是大力推进节能降耗、污染减排和有效利用水资源。这既是衡量增长方式是否“入轨”的重要标志,也是促进西部地区增长方式转变的重要抓手。

三是发展特色优势产业,调整优化经济结构。转变经济增长方式,降低能源消耗,减少污染排放,实现又好又快的发展,必须有一个合理的经济结构作为支撑。西部地区特色资源丰富,具有发展潜力,有必要也有可能依托资源优势,因地制宜培育和发展具有西部地区特色的优势产业体系和产业基地。把资源优势转化为经济优势,必须真正坚持和落实科学发展观,特别要注意把握两点:①既要重视发挥资源优势,更要考虑市场需求,牢固树立市场导向、市场竞争观念。资源优势只有通过市场才能转换成现实优势,如果离开市场需求或缺乏市场竞争力,盲目进行资源开发,那么不但难以将资源优势转化为经济优势,相反可能变成影响当地经济健康、可持续发展的包袱。从全国消费市场的宏观格局和产业的合理布局来看,不可能把资源全部留在当地加工,具体问题要具体分析;②既要注重培育新的特色优势产业,也要注重用现代信息技术和先进适用技术改造传统产业,防止在低技术水平、低产品档次上进行盲目扩张,避免区域间产业发展雷同。

四是加快改革开放步伐,增强内在发展动力。从地区层面来讲,关键还是紧密结合当地实际情况,找准影响发展,特别是影响科学发展、和谐发展的体制机制的关键因素、关键环节,深化改革开放,力争取得突破性进展。继续深化行政体制改革,加快改革企业体制,增强国有经济活力,完善和落实促进非公有制经济发展的政策、措施,加大对内对外开放力度。

五是促进社会事业发展,提高公共服务水平。西部地区也要按照基本公共服务

均等化原则,调整和优化投入结构,认真解决地区内部不协调、不和谐的问题。特别是要下更大气力缓解本辖区内的城乡差距和区域差距的矛盾。各地方制定和实施的财政政策、产业政策、投资政策、社会政策等,要率先向解决“三农”问题倾斜。以建设社会主义新农村为契机,以提高农村公共服务水平为重点,继续加大水电气路等农村基础设施建设,改善农村生产、生活条件。

## (二) 国家对西部大开发的扶持和支持

从国家对西部大开发的扶持和支持来说,需要重点做好以下5个方面的工作。

一是完善体制、机制。做好这一工作,有利于激发西部地区内在发展动力,有利于增强自我发展能力,实质上就是对西部大开发的最大支持,是对西部地区加快转入科学发展、和谐发展轨道的最大支持。目前,当务之急是要深化财政体制改革,建立适应4类主体功能区发展要求的差别化财政政策。要在进一步划清中央和地方政府财权、事权的同时,对全国的区域发展划分为4类主体功能区,并相应实施有差别的财政政策。要针对西部地区可能划为禁止开发和限制开发区域的国土比重比较高的现实,按照科学合理、规范有效的标准,合理加大财政转移支付对西部地区,特别是禁止开发和限制开发区域的支持力度。在禁止开发区域和一些限制开发区域,不搞或少搞开发活动,从全局看,就是发展,而且是科学发展、和谐发展的体现,也是当地实现“上路”、“入轨”的体现。否则,就是一种负增长,负发展。另外,加快资源价格形成机制改革和加快建立资源开发与生态补偿两大机制也是迫在眉睫的重大改革。它不仅对于建立资源节约型社会和环境友好型社会有重要意义,而且对于西部资源地区增加财力、加快经济转型有着重要作用。当然,体制机制改革需要做的事情还很多,但是针对西部大开发的突出矛盾和问题,如果能够尽快在这些领域有所突破,迈出实质性步伐,将为推动西部大开发转入科学发展、和谐发展轨道,创造比较好的机制体制环境。

二是增加资金投入。对于西部大开发的资金投入,国家需要从全局上考虑,加以解决。重要的渠道包括两个方面:一个是财政性资金渠道,主要是财政转移支付资金,还有国债资金,通过完善公共财政体制,继续加大对西部特别是老少边穷地区、公共服务领域的财政转移力度。同时,也要用好现有的财政资金。现有的国家专项资金渠道比较多,要在抓紧研究提高各类专项资金使用效率的同时,加快整合各类资金渠道,充分发挥政府投入的综合集成效益。另一个重要的资金投入渠道就是金融资金,通过深化改革,加大金融对西部大开发的支持力度。总的原则是在防范金融风险的前提下,对西部地区金融业的发展创造更为宽松的环境。比如,要研究如何利用西部现有金融机构扩大对某些产业扶持力度的问题,包括通过立法规定金融机构必须安排一定比例的贷款专项用于农业,专项用于引导中小企业等,国家