



2009

中国区域发展报告

——西部开发的走向

刘卫东 刘毅 秦玉才 等著
刘纪远 金凤君 陆大道



商 务 印 书 馆

中国科学院知识创新工程重要方向项目(KZCX2-YW-345)

国家发展和改革委员会委托课题(发改办西部[2009]577号)

中国科学院地理科学与资源研究所自主创新课题(200903001)

2009 中国区域发展报告

——西部开发的走向

刘卫东 刘毅 秦玉才 等著
刘纪远 金凤君 陆大道

商 务 印 书 馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

2009 中国区域发展报告:西部开发的走向/刘卫东等著.
—北京:商务印书馆,2010
(“中国区域发展”系列报告)
ISBN 978-7-100-06962-5

I. 2… II. 刘… III. 西部大开发(中国)-研究报告-中国-2009 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 022233 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

2009 中国区域发展报告

刘卫东 刘 毅 秦玉才 等著
刘纪远 金凤君 陆大道

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
北京瑞古冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-06962-5

2010 年 4 月第 1 版 开本 787×1092 1/16
2010 年 4 月北京第 1 次印刷 印张 25 1/2 插页 2

定价: 60.00 元

观点摘要

西部大开发战略实施已近十年,各项主要政策措施即将到期。客观评估西部大开发的成效,科学确定未来西部大开发工作的总体思路,是新时期我国区域协调发展的重要战略任务。本报告在客观评估西部发展态势、科学分析西部开发宏观条件变化的基础上,提出了深入推进西部大开发的战略思路,阐述了产业发展、社会事业、基础设施、生态建设、财政政策等方面的发展方向与战略重点。

一、西部地区发展态势良好,但也存在突出的问题

1. 西部大开发以来,西部人均 GDP 与全国的相对差距显著缩小,但居民收入水平和生活质量与全国的相对差距明显扩大

2000~2008 年,西部地区 GDP 年均增长 11.9%,人均 GDP 年均增长 11.7%。人均 GDP 与全国平均水平的比值(R 值,下同)由 0.6 上升到 0.65(按各省区市 GDP 汇总数计算。若按国家统计局公布的全国人均 GDP 数计算,则西部人均 GDP 的 R 值由 0.6 上升到 0.7)。但是,城镇居民可支配收入的 R 值由 0.9 下降到 0.82,农民人均纯收入的 R 值由 0.75 下降到 0.73;城镇居民人均消费性支出由 0.93 下降到 0.82,农村居民人均消费性支出由 0.8 下降到 0.78。此外,西部地区人均生活用电量和人均住宅面积的相对水平也呈下降趋势。这些下降趋势与西部人均 GDP 的上升态势形成了鲜明的对比,表明西部大开发在解决民生方面还没有起到应有的作用。

2. 社会发展迅速,特别是基础教育条件改善明显,但医疗卫生事业发展相对缓慢

2000~2008 年,西部地区城镇化水平迅速,每年提高 1.22 个百分点,但略低于全国平均水平。西部地区人口受教育程度与全国平均水平的差距有拉大趋势。每十万人中大专及以上学历人口,由 2000 年的 2 817 人增加到 2007 年的 4 656 人,但 R 值由 0.78 下降到 0.74。以每十万人拥有的学校数和医疗机构病床数衡量,西部地区基本公共服务的设施水平改善明显,已经接近全国平均水平。但是,每万人拥有的卫生机构人员数与全国平均水平的差距拉大,R 值由 2000 年的 0.93 下降到 2007 年的 0.89。考虑到地广人稀、相同服务半径内人口较少等特点,西部地区与全国的医疗卫生条件的差距在 1/4 以上。同时,高等教育条件与全国的差距也很明显,相当于全国平均水平的 80%左右。

3. 交通基础设施得到根本性改善,但现有铁路运力仍不能满足需要,农村公路建设滞后,高速公路建设出现冒进苗头

2008年,西部等级公路总里程达89.31万公里,比2000年增长了96.3%。其中,高速公路里程由2000年的3677公里增加到2008年的16456公里,增加4.5倍。铁路营业里程年均增长1000公里以上,是历史上增长最快的时期。但是,无论是对外通道还是区内通道的数量和能力,都还不能满足社会经济发展的需要。特别是,铁路干线技术等级和通过能力低,运能严重不足。西北区铁路尚未成网,甚至连骨架都未形成。农村公路建设滞后,且缺少必要养护。目前西部地区尚有6.9万个建制村不通公路,比例高达21%。尚有585个乡镇不通公路,占全国总数的79.7%。6105个乡镇和15.3万个建制村不通沥青(水泥)路,分别占全国总数的83.0%和59.9%。农民群众的基本交通出行服务需求尚难以满足。

与此同时,西部地区出现了高速公路建设冒进的苗头。应对国际金融危机对策出台以来,各地都扩大了高速公路规划与建设规模。部分省份的规划目标过大,远远超出了国家规划方案的目标,违背了《国家高速公路网规划》确定的“东部加密、中部成网、西部连通”的建设原则。由于高速公路可以得到国家资助,而二级及以下公路面临取消收费,很多地区存在盲目扩大高速修建规模的冲动,有的省提出县县通高速路。有的规划高速公路沿线人烟稀少,长期缺乏足够的需求,收费将难以付息,就更不用说还本了,很可能导致巨大的政府负担和银行风险。

4. 生态恶化总体趋势得到初步遏制,但生态建设中“条条分割”严重,而且缺乏长远规划指导,农民长远生计尚未从根本上解决

天然林保护、退耕还林(还草)以及防沙治沙、草原保护等生态建设工程取得了巨大成效。已累计治理水土流失1600万公顷,完成退耕还林526万公顷,退牧还草1933万公顷,荒山荒地造林765万公顷。这些工程措施使西部生态恶化的总体趋势得到初步遏制,局部地区出现好转。但是,生态建设工程实施过程中“条条分割”比较严重。由于政出多门以及缺少长远综合治理规划的指导,各种工程之间缺乏统筹和协调,也缺少标本兼治的考虑。一些地区治理效果不佳,甚至出现负面效果。另外,退耕还林、退牧还草等工程尚未从根本上解决农民的长远生计问题,国家补贴到期后存在“回潮”的风险。

二、宏观环境对西部开发提出了新要求

1. 维护社会稳定和全面建设小康社会需要更加重视西部开发

过去30年,我国的经济和区域发展战略更多地遵循“效率优先、兼顾公平”的指导方针。收入分配公平性被放到了第二位,导致大量低收入人群和欠发达地区从高速增长中获得收益有限。由于收入差距过大,我国已经进入群体性事件频发期,威胁到社会和政治稳定。党的十七大指出“初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系,再分配更加注重公平”,这

一方针应得到切实的落实。全面建设小康社会也需要公平合理的分配制度和稳定和谐的社会环境,要求注重社会公平。目前,我国已步入中等收入国家行列,具有较强的经济基础。为实现全面建设小康社会的奋斗目标,我们应该而且也有能力在效率与公平并重的前提下向公平的方向有所偏转,走“共同富裕”之路。这要求我们必须更加重视西部等欠发达地区的发展问题,尽快提高这些地区居民的收入水平和生活水平。

2. 扩大内需、转变经济增长方式需要深入推进西部开发

2008年出现的国际金融危机和经济危机,使我国长期以来形成的依靠外需带动高速增长的模式存在的问题凸现出来。扩大内需、转变经济增长方式,将成为今后一个时期我国经济发展的主旋律,也是我国经济持续健康发展的核心任务。扩大内需要求我们必须“以富民为本”,切实增加低收入群体,特别是西部地区居民的收入。扩大内需也需要从保持全国经济增长的稳定性和持续性考虑,建设若干更多依靠内需带动增长的经济区。在过去“两头在外”、以外需为主带动发展的模式下,西部地区处于经济发展的不利位置。但是,建设以满足内需为主的经济体系,西部地区可以发挥更加重要的作用。

3. 应对政府间气候谈判、发展低碳经济,需要加强西部开发

我国将面临越来越大的碳减排国际压力。一方面,西部地区高耗能的产业发展将会受到限制;另一方面,西部地区是我国绿色能源的主要蕴藏地。西南地区的水能资源占全国的70%,而西北地区和青藏高原的风能与太阳能资源得天独厚,具有巨大开发潜力。我国已在2009年联合国气候峰会上承诺2020年非化石能源占一次能源消费的比例达到15%。发展低碳经济面临巨大的市场机遇。在此背景下,特别需要加强西部地区绿色能源的开发工作,构建低碳型经济体系。这将成为西部地区经济发展新的增长点,以及重塑未来西部地区竞争力的重要基础。

4. 提高国家生态安全保障程度需要深入推进西部大开发

西部地区森林、草原、湿地、冰雪构成完整的生态屏障地带,具有保持水土、防风固沙、调节气候、水资源和农牧产品供给、生物多样性等重要生态功能。青藏高原是我国长江、黄河和澜沧江的发源地,以内蒙古高原为主体的北方草原是京津乃至整个华北地区的生态屏障。另外,西部地区各类保护区占全国保护区总面积的85%以上。实施西部大开发战略以来,通过各项生态建设工程,西部地区生态整体恶化趋势得到初步遏制。为了巩固已有生态建设的成果、提高国家生态安全保障程度,需要进一步推进西部大开发工作。

三、深入推进西部大开发需要转变观念、实施战略转型

深入推进西部大开发工作,不能就西部论西部。需要将西部大开发置于我国区域发展总体战略中进行审视;要把西部大开发作为区域发展总体战略的重要组成部分。

1. 我国区域发展总体战略需要完善与调整

“四大板块”是目前我国区域发展战略的核心和基础。虽然“四大板块”战略对促进区域协调发展起到了良好的作用,但随着宏观形势的变化,我国区域发展总体战略应该在“四大板块”基础上进一步深化和细化,以更好地服务于全面建设小康社会的奋斗目标,以及扩大内需、转变经济增长方式的战略任务。

首先,为了确保 2020 年实现全面建设小康社会的目标,区域发展总体战略应进一步把握好“锦上添花”与“雪中送炭”之间的平衡,更加重视促进欠发达地区的发展。尽快出台“欠发达地区促进法”尤为必要。其次,区域发展总体战略要体现扩大内需、转变经济增长方式的战略需要。要改变在出口导向型发展模式的背景和思维下制定出来的区域发展思路,充分考虑中西部地区作为重要(潜在)市场的作用,也要考虑到中西部地区在以内需为主的经济格局中所应发挥的作用。第三,我国现有区域政策区过于宏观,不适应服务于全面建设小康社会奋斗目标的需要,存在政策区下移和细化的必要性。应结合主体功能区划,将政策区域下移,以地或县为单元划分政策类型区,实施差别化区域政策。

2. 深入推进西部大开发需要两个“战略转型”、抓好“三种类型区”

首先,要从前十年的“打基础”阶段,转向以“富民”为核心的持续推进经济发展的阶段。这里强调富民,就是要增加居民就业和居民收入。过去十年西部的 GDP 增长很快,但是这种增长并没有带来相应速度的就业增长和收入增长。原因就在于工作中过分强调了经济总量的增长,在一定程度上忽视了就业问题。在全面建设小康社会和扩大内需的背景下,深入推进西部大开发,需要更加重视和强调西部地区以“富民”为核心的经济发展,以提供更多的就业岗位。另外,在发展以满足内需为主的经济体系上,西部的区位优势可以在很大程度上得到缓解,即西部地区有条件适当加快经济发展。

其次,要从之前实施的总体性政策转向差异化区域政策,实施“抓两头、带中间”的开发策略。一方面,继续实施“以线串点、以点带面”的战略,抓好重点经济区的发展,使西部地区尽快加强自身的“造血”功能;另一方面,设立“重点扶持区”,加大中央政府对西部最落后的地区的“输血”力度,使其在社会发展和基本公共服务方面尽快缩小与全国的差距。同时,设立“重点生态功能区”,加大这些地区的综合治理和保护力度,提高其对全国生态安全的保障程度。

重点经济区包括北部湾、关中一天水、成渝黔、呼包鄂榆、天山北坡、兰州—西宁、昆明—瑞丽七个区域,合计占西部经济总量的 60%和人口的 51%。重点扶持区包括秦巴山及六盘山、青藏高原东缘、南疆地区、乌蒙山、武陵山、滇西边境六大片区。这些极度贫困地区是全面建设小康社会的难点,需要得到国家的特殊扶持。重点生态功能区包括北方沙漠化、西北绿洲草原荒漠化、黄土高原、西南石漠化、青藏高原水源地保护五大片迫切需要综合治理的区域。

3. 深入推进西部大开发需要新观念

充分认识加快西部地区经济发展和居民就业的重要性。改变以往在出口为主带动经济增长模式下,强调通过人口流动到东部来解决西部发展问题的单向思维,重视引导生产要素向西部流动,发展以内需为主带动的区域经济增长体系。把拓宽就业渠道、增加就业机会、提高居民收入水平置于经济发展中的优先位置,统筹考虑经济增长、就业增加、收入提高三者之间的关系。

充分认识西部大开发的长期性,高度重视可持续发展,继续夯实发展基础。加快经济发展,不等于不顾发展基础和生态条件的盲目发展。要把加快西部地区经济发展放到二三十年的时间尺度上来考虑,突出重点,分步实施;不搞项目“大跃进”。同时,继续重视“打基础”工作,保持基础设施建设适度超前,突出生态环境建设和科技教育发展,为西部地区长远经济发展夯实基础。

充分认识完善基本公共服务与提高城乡居民收入水平具有同等重要性。基本公共服务和收入水平,是提高西部地区居民物质文化生活水平的两个相辅相成的组成部分。没有收入水平的提高,西部广大城乡居民享受公共服务的承受力也无法提高。

充分认识深化改革开放和体制机制创新的重要性。要以改革创新为动力,进一步解放思想,更新观念,拓展对外对内开放的广度和深度,不断提高西部地区经济实力和竞争力。

充分认识西部发展态势和环境的多元性,实施差别化区域政策。西部既有发展条件和态势较好的重点经济区,也有发展水平和能力十分落后的地区,还有很大部分禁止开发区和限制开发区。要按不同类型区实施差别化的区域政策。

四、以“富民”为核心加快产业发展

以“富民”为核心持续地促进经济发展,要求西部地区在国家的指导和帮助下,紧密结合扩大内需、转变经济增长方式的战略任务,加快产业发展、促进结构升级、优化产业空间配置。依托相对丰富的资源,通过推行优势资源转换策略,西部地区已形成了以矿产资源开发及加工、特色农产品加工为主的产业体系。今后应立足于自身的资源环境条件和产业基础,充分考虑扩大就业的目标,重点发展能源工业、特色优势农业、原材料工业、旅游业、现代制造业五个重点领域,积极发展高新技术产业。

1. 能源工业

西部地区已经成为全国最重要的能源供应基地,但是能源开发的初级阶段特征十分明显。今后应突破传统的能源资源开发理念,理顺资源开发的价值和利益关系,努力保障地区和国家能源消费需求的增长,积极推进自身能源生产与消费结构的优化,实现资源优势向经济优势和产业优势的根本性转变,切实做到能源资源开发与区域可持续发展之间有机协调。

继续在资源丰富的内蒙古、陕西和贵州等省份建设大型煤炭生产基地。并根据环境条件、

水资源条件、市场条件和外运能力适时、适量开发新疆的煤炭资源。将煤层气资源的开发纳入能源战略的重要组成部分,特别是内蒙古鄂尔多斯盆地和贵州六盘水地区的煤层气资源。在加大新疆、陕甘宁地区等地区油气资源勘探力度的同时,应继续寻求邻国油气资源的开发与供应。建设缅甸—云南油气管线以及中亚+俄罗斯—新疆油气管道。此外,建设内蒙古、甘肃和新疆风能基地,西藏、内蒙古和新疆太阳能生产基地,广西、云南、四川、重庆和贵州生物质能生产基地。

2. 特色优势农业

西部地区特色优势农业已经取得了显著进展,对农民增收起到了重要作用。未来5~10年,西部特色农业发展仍有上升空间和较大的富民潜力。应以农业增效、农民增收和农村发展为基本目标,准确把握我国农产品供需的阶段性特征,采取政府扶持与市场调节相结合的方式,在确保国家粮食安全和生态安全的同时,因地制宜地挖掘区域特色农业资源潜力。以大规模、标准化的区域特色农业基地建设和培育现代特色农业产业体系为重点,推进特色农业生产的空间集聚和多样化开发。以大企业集团为龙头、中小企业为主体,加快农业产业化进程,促进农业发展方式转变。

重点发展马铃薯、棉花、油菜、甘蔗、苹果、柑橘、天然橡胶、肉牛、肉羊、奶牛、生猪、出口水产品12类在国际国内市场上具有竞争优势的大宗特色优势农产品。同时,大力发展特色蔬菜、特色果品、特色粮油、特色饮料、特色花卉、特色纤维、地道中药材、特色草食畜、特色猪禽蜂、特色水产10类地方性特色农产品,规划优势区,予以重点扶持建设,尽快提高这些特色产品的市场竞争力,培植区域特色支柱产业。继续推进特色农牧产品加工基地建设。

3. 原材料工业

西部地区矿产资源开发以及相应的原材料工业的发展应由过去的简单扩大规模向资源综合回收、循环利用和精深加工转变,提高产品附加值,走资源节约、生产集约、环境友好的可持续发展之路。不可再生资源的开发规模应根据国内加工工业的需求,控制在经济合理的范围之内。从国防、经济安全和竞争的要求出发,应限制关键资源直接出口,禁止战略性资源出口,彻底改变竞相低价向国外“倾销”矿产资源的局面。按照产业特点、资源条件、市场需求和经济发展需要,以产业基地与特色园区为载体,按照产品生产、公用设施、环境保护、物流配送和服务管理的要求,合理布局重大资源转化项目和配套产业发展,提高产业集聚度。重点发展油气、盐湖资源和磷矿资源开发利用为主体的化学工业,金属矿产开发利用与冶炼加工工业,新型干法水泥、优质浮法玻璃及玻璃深加工产品、新型建筑材料。

4. 旅游业

依托优越的旅游资源,西部地区已经形成良好的旅游业发展氛围,培育出长江三峡、四川九寨沟、桂林山水、云南丽江、西安兵马俑、敦煌莫高窟等一批世界知名的旅游品牌。今后应坚

定不移地实施“政府主导战略、品牌战略、人才战略和区域合作战略”，以“西南、西北和青藏三大旅游板块的主要城市以及丝绸之路、大香格里拉、三江源、青藏铁路景观带、北部湾旅游区、成渝旅游圈、昆明—贵阳旅游圈及大西安旅游圈”为重点载体，以打造世界级旅游品牌为核心，以创新旅游机制为着力点，全力营造良好的旅游发展氛围、改善旅游投资环境和保护好风景旅游资源与环境，大力延伸旅游产业链，不断提高旅游产业的综合竞争力和产出效益，使旅游业成为西部地区国民经济的支柱产业，创造就业机会，把西部地区从 20 世纪中国旅游业的战略后备基地转变为知名旅游胜地。

5. 现代制造业

现代制造业是推动西部地区经济发展和产业结构优化的主要抓手。根据区域产业基础、发展条件和市场需求，西部地区现代制造业的发展应立足于西部地区的特色优势资源产品开发和深加工，以市场为导向，以技术进步为动力，积极发展与当地资源开发紧密结合的装备制造、原材料产品精深加工工业，做大做强以特色农牧产品加工为主的轻纺工业。重点领域为：①先进适用装备制造业，包括矿山机械、农牧机械、发电与输变电设备、纺织机械、汽车与摩托车制造等；②纺织工业，包括中高档棉纺工业、毛纺工业、丝绸、皮革及皮毛制品、服装鞋帽等；③烟草、食品与饮料制造业，包括烟草、粮油、淀粉精深加工，制糖、白酒啤酒酿造、瓜果产品加工，方便与功能食品制造等。

五、继续优先发展教育和卫生事业，加大特殊贫困地区扶持力度

西部地区“两基”攻坚目标基本实现，但基础教育发展水平仍然较低。农村医疗基础设施落后，医疗人才严重缺乏。另外，贫困已由区域性、整体性贫困逐渐过渡到个体性贫困，返贫率高，脱贫难度增大。应把社会发展放在更加重要的地位，尽快实现东西部地区在教育、卫生等公共服务领域的基本均等化。

实施教育标准化工程，加强职业教育。巩固“两基”成果，提升“两基”水平。尽快制定九年义务教育标准，今后的重点应从“两基”攻坚转变到提高标准，从普及到提高。积极推进义务教育标准化建设。继续实施“农村寄宿制学校建设工程”，农村校舍危房改造和农村初中改造工程。探索建立“教育扶贫试验区”，进行“教育移民”试点。继续加强职业教育力度。将西部职业教育，特别是中等职业教育，提升到与“双基”同等重要的地位，培养具有专业技能的产业工人。继续加强少数民族地区“双语教育”，全面推进“双语教育”工程。支持西部设立符合地区产业特色和急需的高等学校或专业，重点支持西部地区特色学科建设。

加强农村基层公共卫生体系建设。继续提高农村地区卫生资源的比重，建立健全县、乡、村农村三级卫生服务网络，完善经费保障机制，改善农村医疗卫生条件，促进城乡基本卫生公共服务均等化。应重点实施县医院和乡镇卫生院标准化建设工程，完善县、乡镇卫生院建设标准。农村卫生机构建设重点也应逐步从乡镇卫生院建设延伸到村卫生室建设。加大对基层卫生人员培训的投入。采取多种方式加强基层卫生人员培训，设立国家西部地区乡村卫生专业

技术人员专项培训基金。继续加强农村卫生机构在职人员学历教育和在职进修培训。提高基层医疗卫生人员工资待遇,研究制定稳定乡村医生的相关政策,建立农村工作人员工资中央财政转移支付机制,稳定乡村医生队伍。

加大对特殊类型地区和特殊贫困群体的扶持力度。优先解决边境地区特殊贫困问题。继续实施“兴边富民”工程,加大对西部边疆地区基础设施和公共服务领域的投入力度。应参照“三西”地区的扶贫方式,建立长期稳定的西部边疆贫困地区专项扶贫资金。加快实施一批“兴边富民”工程,包括道路、饮水、危房改造、通信等基础设施建设工程,卫生院建设工程,寄宿制学校和国门学校建设工程,以及扶贫开发工程等。调整贫困对象瞄准机制,建立以贫困户为对象的瞄准机制。扶贫对象逐步从贫困地区(贫困县、贫困村)转向贫困人口,即由整村推进转向按户扶持,确保最贫困群体得到优先扶持。

六、继续加强西部交通通道建设,加快农村公路建设

在适度超前地加强交通设施建设的同时,要防止一哄而上的过热问题。今后西部交通建设应走“外延扩张”与“内涵提高”相结合的道路,量力而行。西部交通设施建设任务仍然很繁重,需要开工兴建项目数量大,需要分期分批建设,不可能短期内一蹴而就。经过5~10年建设,形成能力充分、集约高效、便捷通达、布局合理、安全生态的综合交通运输网络,提供安全、便捷、经济、可靠的客运服务和高效率、低成本的现代物流服务。

一是运输通道建设。按照国家层级的交通规划,加快建设区际运输通道和国际运输通道,重点是铁路客运专线、高速公路和铁路干线,形成连接内外的主要通道。建设和形成5条横向区际大通道和2条纵向区际大通道。纵向通道包括包头至广州大通道、临河至防城港大通道;横向通道包括西北北部出海大通道、陆桥运输大通道、青岛至拉萨大通道、沿江(长江)运输大通道和上海至瑞丽大通道。积极建设6条国际运输通道,包括中吉乌通道、中越通道、中缅通道、中老通道、中蒙通道和中俄通道。

二是既有交通干线改造。抓紧对既有交通干线进行扩能改造,提高技术等级,提高运输能力和运输速度,改善运输效率与服务,重点包括铁路干线和国省道公路干线及干线高速公路。根据国家《铁路调整方案》对大陆桥、沪汉蓉和沪昆等主要干线进行复线建设与电气化改造,增强“三西”地区 and 新疆煤炭外运通道。加强国道省道干线公路改造,与西部高速公路共同构成西部骨架公路网。部分地形条件复杂、建设难度大、生态环境脆弱、交通需求量较小的路段可适当降低标准。

三是农村和贫困地区公路建设。基于“兴边富民”的基本理念,加快农村公路建设和改造,实现村村通,基本实现路面改建,提高公共交通服务。形成三级及以上公路通达县(旗)及主要国家一类边境公路口岸的区域干线公路网络。建成沥青(水泥)路全面覆盖乡镇、基本覆盖建制村的农村公路网络。形成能力充分和便利的农村客货运输网络,促进社会主义新农村建设。

七、完善生态建设的管理体制,实施综合治理,加强监测评估

要切实贯彻落实科学发展观,按照立足长远和标本兼治的原则,根据长远生态保护和治理规划,因地制宜地开展重点生态功能区的建设工作。转变“条条分割”的局面,在五大重点生态功能区推行综合治理,建立中央综合部门统一管理、地方政府负总责的生态建设模式,对各种治理措施进行统筹安排,更加有效地使用治理资金,起到“事半功倍”的效果。同时,要尽快建立中立的、西部生态环境监测评估体系,改变生态建设决策和科学评估基础薄弱的局面,全面把握西部生态环境的变化趋势和生态建设取得的成效与存在的问题,科学部署今后西部地区的生态建设工程。

重点生态治理区域类型包括:①北方沙漠化防治区,以治理草原退化和防治风沙为重点;②西北绿洲草原荒漠化防治区,以保护人工绿洲和周边的天然绿洲及荒漠植被为重点,防止荒漠化土地的继续扩大;③黄土高原水土保持区,以治理水土流失为重点;④西南石漠化防治区,以防治石漠化、水土流失和生物多样性丧失为重点;⑤青藏高原水源地与生态保护区,以保护森林、草原、湿地和湖泊,提高水源涵养能力和生物多样性为重点。

以重点治理类型为基础,考虑国家主体功能区划方案,建设一批重点生态功能区。在生态功能区内,积极实施生态补偿和资源开发补偿机制。建设重点包括:坡耕地改造、小流域综合治理、农村替代能源、退耕还林还草、禁牧、休牧、轮牧、脆弱生态区移民与生态恢复、核心生态类型区保护、替代生计和替代产业开发等内容。应考虑建设“大三江源”和“北方防风固沙”两个国家级生态实验区。

尽快建设西部地区和重点区域两个层次的生态系统空、地一体化监测体系,实现西部区域尺度和重点区域生态系统结构与功能的完整连续监测,全面把握西部地区生态系统变化态势和生态恢复重建工程所取得的生态成效与存在问题,提出具有很强空间针对性的综合应对方案,为西部生态保护与恢复重建提供科技支撑。

八、完善财政转移支付制度,加大财税政策向西部的倾斜

西部大开发战略实施以来,通过逐步健全转移支付制度、实施所得税等收入分享改革、创新缓解县乡财政困难的机制、加大基础设施建设投入力度、退耕还林工程和生态环境保护、所得税减免优惠政策、少数民族和边远等落后地区扶持政策、资源税改革等一系列政策措施,中央政府对西部地区给予了重点支持。但到目前为止,以平衡地区间财力水平为目标的规范化转移支付制度尚不健全,而且现行分税制财政体制保留了财政包干体制下的地方既得利益,使西部各省获得的税收返还增量小。另外,税收政策方面对西部落后地区的优惠照顾不够。进一步加大财政政策对西部的支持力度,是深入推进西部大开发工作的强有力的保障。

完善中央对地方的转移支付制度。加大一般性转移支付力度,并把人均财力作为主要因素予以考虑。清理整合专项转移支付,规范分配办法和程序,使专项转移支付成为贯彻国家宏观政策和西部大开发政策的重要手段。推进转移支付的立法进程,将转移支付支持欠发达地

区纳入法律规范。围绕主体功能区建设做好财政转移支付工作,促进地区间财力均衡和协调发展。

国家财政投资向西部地区倾斜。切实加大国家对西部地区的投资倾斜力度,明确投资方向和重点。要创新财政投资手段,包括投资补助、财政贴息、股份投资等。对于那些符合国家产业政策要求,同时对地方具有重大带动作用的国家级项目,中央要以无偿拨款的方式给予适当的投资补助。运用财政贴息手段,引导资金流向西部重点发展领域和行业。

实行有利于西部地区的投融资政策和税收政策。加大对西部地区的开发性金融支持以及相应的财税政策配合。增加对西部地区基础设施建设的信贷投入。通过财政贴息和信用担保等方式,对西部地区有发展潜力的高新技术企业和中小企业给予资金支持。进一步完善政府投融资平台,积极拓展新型融资方式,通过引入市场机制发展公私合伙经营。企业所得税各项税收优惠政策执行期限至少延长至“十二五”。依据西部民族区域自治特点,适当下放部分税收优惠政策制定权,积极推进资源税改革步伐。

健全中央与地方财力与事权相匹配的体制。确定中央和地方在义务教育、社会保障、医疗卫生等基本公共服务领域的事权和支出责任。由于西部地区财力状况普遍较弱和基本公共服务保障落后,中央对西部地区的上述基本公共服务应承担更多的事权和责任。按照财力与事权相匹配的原则,根据各税种的宏观调控功能、税源的流动性和分布情况,以及征管效率等因素,合理调整中央与地方政府间的分配关系。改革完善地方税体系,增加西部地区税收,特别是资源税和财产类税收收入。调整中央与西部地区增值税的共享比例,提高西部地区地方共享比例。

序

我国“西部大开发”方针已经实施了十年。十年来,西部地区在基础设施建设、生态环境治理、特色优质农业和能源重化工业以及部分制造业部门的发展取得了巨大的成就,经济实力、城镇化和整个社会发展水平有了明显的提升。各地区在关于发展战略特别是在产业发展方面基本上实现了科学的定位。

与此同时,中央政府和地方政府在制定和实施一系列方针政策过程中,也已经积累了相当丰富的经验,为未来中长期内西部地区的可持续发展奠定了重要的基础。

我国西部地区国土面积很大,各地区在自然结构、发展条件和历史形成的发展基础的差异非常突出。在制定“十二五”规划及考虑未来中长期发展方向时,我们需要认真总结三十年来国家实施改革开放方针的成就,科学评估我们面临的国内外的大背景和大形势。

就全国而言,三十年来的高速和超高速增长取得了辉煌的成就,但是也给“十二五”和未来的持续发展带来了新的困难。低端产品生产的“世界工厂”模式不可能再简单维持下去了。经济和社会发展对资源和环境的压力持续加大。如果各地区都要谋求同样速度实现GDP的持续翻番,特别是广大的中西部地区都要实施“赶超”和“缩差”战略,那么一些地区在今后15~20年间庞大的社会和经济总量(GDP、主要产业规模、大城市和城市总人口等)与自然基础之间的匹配和适应关系将趋于恶化,出现更为严峻的国土安全和资源保障态势。我国各地区的自然条件、自然资源和区域承载力存在着巨大的差异,最主要的就是存在三大自然区和地势的三大阶梯。这种自然结构是国土开发和社会经济空间格局的基础。在经济全球化和信息化发展的背景下,我国的海陆区位也对我国的国土开发及社会经济发展的空间战略产生明显的影响。这些基本特点和国情将使社会经济发展的空间格局无法按照目前的态势均衡延伸下去。我国日益庞大的经济总量和社会总量如何在全国地域上合理布局?如何使那些生态脆弱和环境恶化的地区不至于发生崩溃?使那些大都市经济区、人口及产业集聚带能够得到可持续发展的能力?我们必须寻求社会经济巨大总量的压力和国土资源支撑能力间的区域平衡。

对于西部地区的发展和规划,需要认真地进行科学的定位。各地区要使自己的优势得到充分地发挥,但继续实施“赶超”和“缩差”战略,对于多数的西部地区来说,基本上是不适宜的。过去十年里,西部地区的各省区市都持续实现了两位数的GDP增长。这样高的增长是不是还可以和是否应该保持下去?支撑过去高速GDP增长的主要产业在宏观范围内还有多大的空间?这些行业今后是否具备可持续发展的资源、市场和生态环境条件?以往GDP增长和就业增长及个人收入增加是不是成比例?也就是说,我们要全面评估GDP增长在经济收入、公共服务、生活条件、健康水平等方面的实际绩效。

如何看待国家内各地区经济发展水平和发展实力的差距？影响乃至决定中国区域发展差距的因素有自然地理结构和自然资源、历史基础、区位（自然的和历史的）、科学技术创新和制度创新等。近年来，全球化和信息化大发展也成为中国区域发展差距扩大的主要因素。各国发展的实践和理论都证明了从不平衡到较为平衡的发展是一个长期的历史过程。区域间发展不平衡是高速经济增长难以避免的副作用。有些重大影响因素的作用不是人的力量所能改变的。

针对国际金融危机的影响特别是考虑到西部地区的自然基础、经济发展和社会发展的水平和特点，进入“十二五”时期，西部开发在具体方针和发展目标方面需要作出较大幅度的调整。

在未来全国的发展中，逐步缩小各地区社会发展水平的差距是愈来愈突出的目标和发展理念。其核心是将基本公共服务均等化作为区域均衡发展的目标。在中央政府和各地区政府的支持下，这一目标是必须逐步实现的，也是可以实现的。

本报告阐述了十年来西部开发取得的成就，分析了现阶段的发展特点和问题，提出和论证了今后一个较长时期内西部开发需要进行的方向性调整，并对调整的内容和政策措施作出了较为深入的阐述。

改革开放以来特别是从上个世纪 90 年代以来，区域发展问题已经成为我国重大的经济和社会问题，成为各级党和政府决策的核心问题之一。

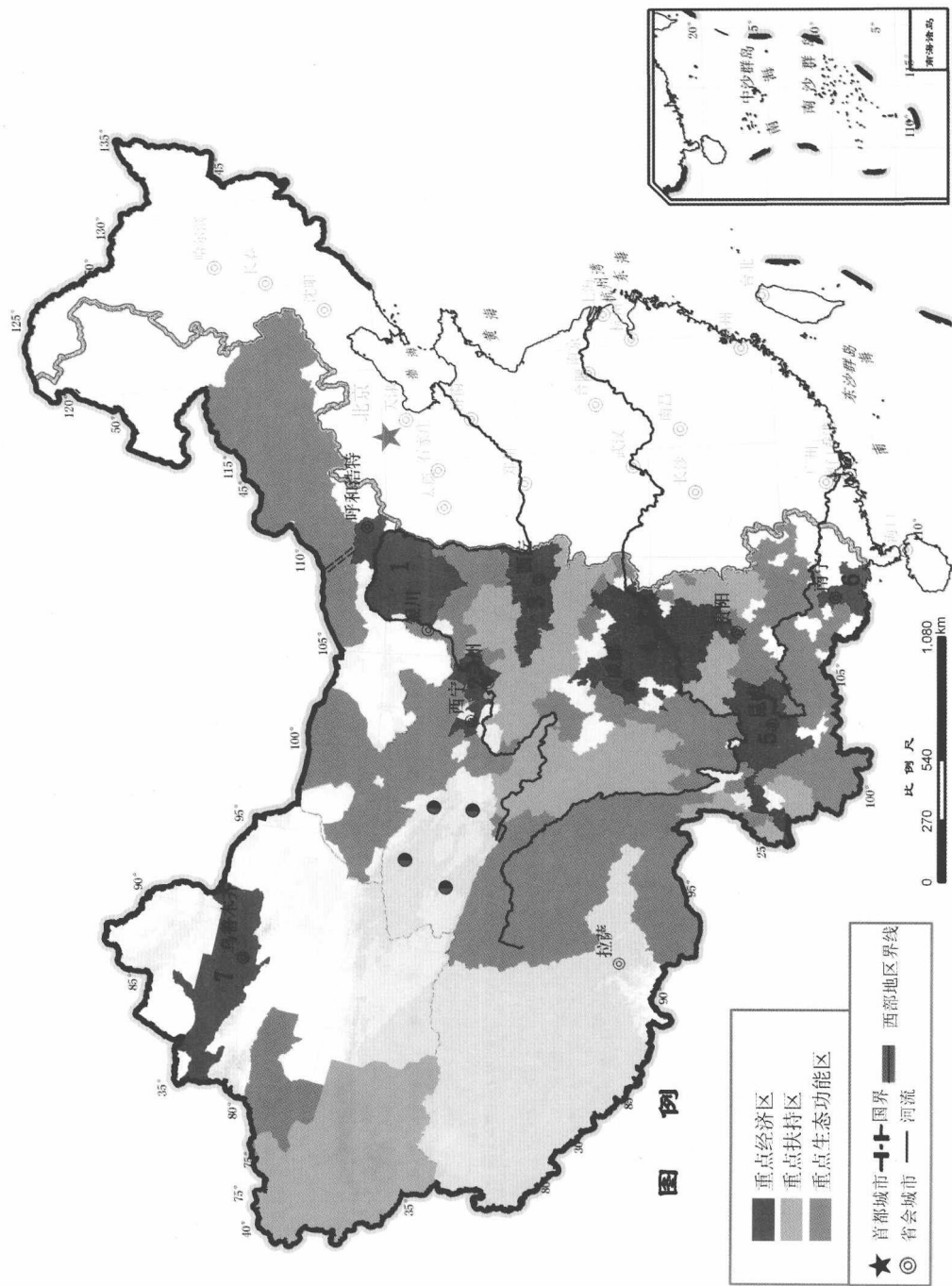
从 1996 年成立“中国科学院中国区域发展问题研究组”起，我们持续进行了《中国区域发展报告》的研究和编制工作。其间出版了七期《报告》，向国务院报送了五篇咨询报告。这项工作的宗旨是期望能够满足国家和地区政府决策部门的需要，为社会提供有益的分析资料。基本目标是：连续跟踪全国及各地区经济和社会发展的决策、重大举措和态势，并作出相应的评价；揭示区域增长差异的影响因素与趋势，并向政府和社会提出分析性建议。按照“政策—行动—效果”的基本思路，以科学精神对各地区政府实施的发展政策和措施进行有褒有贬的评价，提出各地区如何根据自身的资源及基础的特点，确定在全国的定位。对于部分地区在发展战略和政策实施中的失误，也给予实事求是的分析。实践初步证明，这项研究工作面向国家重大战略需求，走“从现实需求中凝练关键科学命题，在解决问题中实现科技创新和推进学科建设”的发展道路，在一定程度上发挥了国家决策思想库的作用，《报告》在政府部门、学术界和社会上产生了广泛的影响。

长期以来，国家有关部门特别是以往的国家计委、国家建委和现在的国家发展与改革委员会，在区域发展研究和国土规划、区域规划等领域给了我们学习、工作和发挥作用的平台。全国几乎各地区都曾经给予过我们这个学科这样的学习机会和工作机会。我们衷心感谢政府部门长期以来对我们的信任和支持。我们会继续主动地、虚心地与各级政府部门合作，学好新知识，了解新问题，运用新方法，做出新成果。我再次向支持这项工作的单位、领导和学者们表示衷心的感谢！

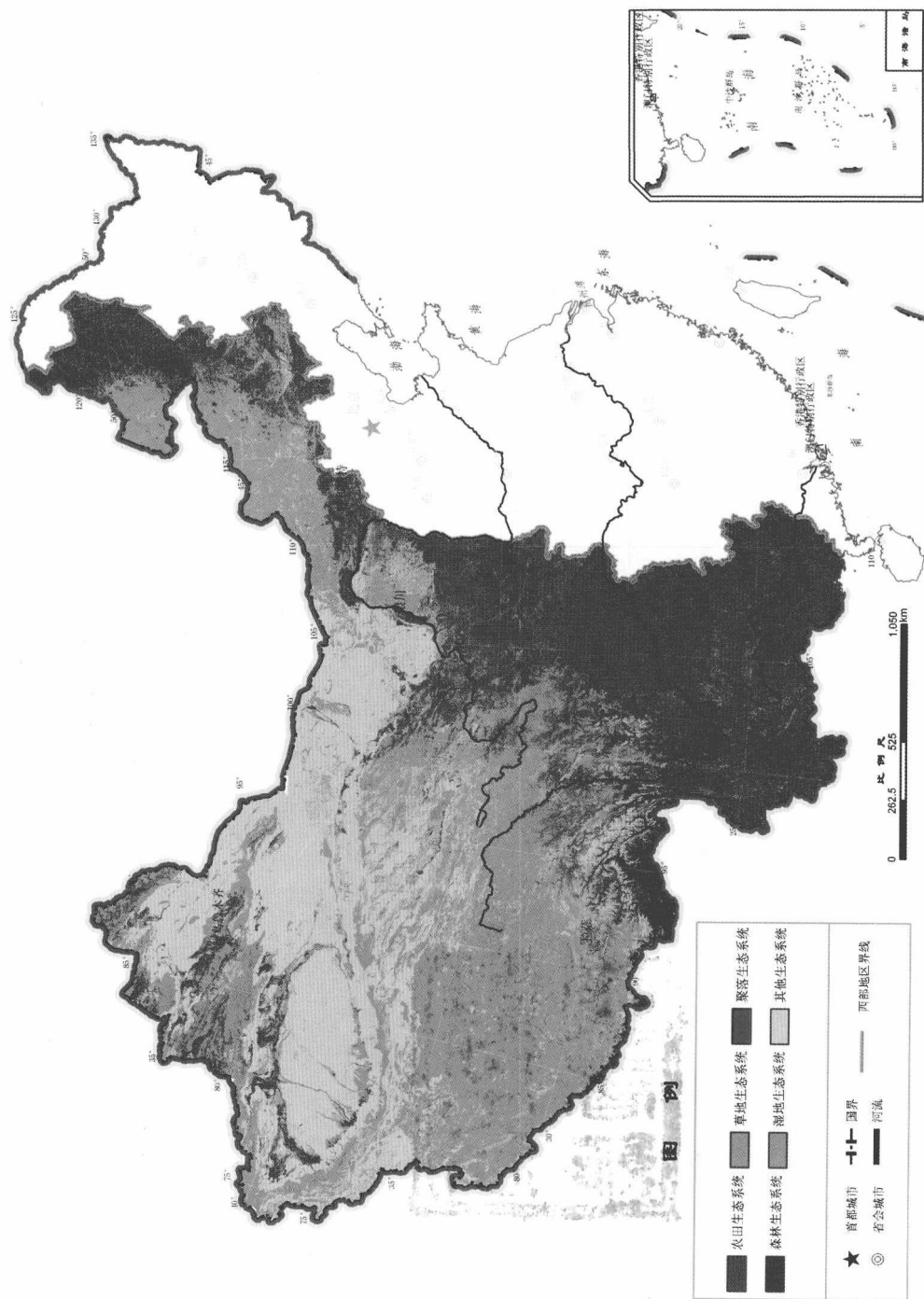
陆大道

（中国科学院院士、中国地理学会理事长）

2010 年元月 2 日



彩图1 中国西部地区主要政策类型区



彩图2 中国西部地区生态系统类型分布