

深入实施西部大开发战略评估及政策建议

●魏后凯 赵 勇

(中国社会科学院城市发展与环境研究所 北京 100028)

内容提要:深入实施西部大开发战略以来,西部地区发展取得了长足的进步,与东部地区及其他区域的相对差距不断缩小。但是,目前西部地区的贫困问题仍然突出,同步实现小康难度较大,基本公共服务均等化推进缓慢,城乡收入差距较大,城镇化水平和质量较低,生态补偿机制仍有待完善。进一步深入实施西部大开发战略,需要实行分类管理的区域支持政策体系,制定和完善西部大开发政策实施细则,建立健全资源开发和生态补偿机制,有效推进西部特色新型城镇化,积极推动基本公共服务均等化,进一步加大沿边开发开放力度,以确保在2020年与全国同步建成小康社会。

关键词:西部大开发;战略评估;政策建议

中图分类号: F127 文献标识码: A 文章编号: 1003-4161(2014)01-0001-07

DOI: 10.13483/j.cnki.kfj.2014.01.001

一、深入实施西部大开发战略的进展及效果

自2010年6月国务院发布《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》以来,西部大开发工作取得了明显的成效。西部地区综合经济实力明显增强,基础设施更加完善,特色产业加快发展,公共服务能力不断提升,生态建设和环境保护有序推进,对外开放程度稳步提高。

(一)西部开发政策不断细化落实,经济保持平稳快速发展态势

按照国务院《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》的总体目标和部署,有关部门制定出台了相关扶持政策、配套办法和实施细则,加大了中央财政对西部地区的转移支付以及各类专项资金的支持力度,使近年来西部地区经济保持了平稳快速发展态势。

第一,经济平稳快速增长且占比不断提高。西部地区生产总值由2009年的66973.5亿元增加到2012年的113914.6亿元,占全国各地区总额的比重由18.3%提高到19.8%。2010—2012年,西部地区生产总值年均增长率达到14.0%,分别比全国平均水平、东部地区、东北地区和中部地区高2.2、3.4、1.6、1.3个百分点(见表1)。与2007—2009年相比,2010—2012年

西部地区生产总值年均增长率提高了0.2个百分点,而其他区域年均增长率均呈现出下降趋势。

表1 中国各地区生产总值增长率的变化 %

| 年份 | 全国 | 东部地区 | 东北地区 | 中部地区 | 西部地区 |
|-----------|------|------|------|------|------|
| 2007—2009 | 12.9 | 12.5 | 13.5 | 12.9 | 13.8 |
| 2010—2012 | 11.8 | 10.6 | 12.4 | 12.7 | 14.0 |
| 2005 | 13.3 | 13.7 | 12.2 | 12.8 | 13.3 |
| 2006 | 13.9 | 14.3 | 13.7 | 13.2 | 13.5 |
| 2007 | 14.8 | 15.0 | 14.3 | 14.6 | 14.9 |
| 2008 | 12.1 | 11.5 | 13.5 | 12.4 | 13.1 |
| 2009 | 11.7 | 10.9 | 12.7 | 11.8 | 13.5 |
| 2010 | 13.1 | 12.3 | 13.6 | 13.8 | 14.2 |
| 2011 | 12.0 | 10.2 | 13.5 | 13.4 | 15.2 |
| 2012 | 10.3 | 9.3 | 10.2 | 10.9 | 12.5 |

注:地区生产总值(GRP)增长率根据各省区市GRP及其增长率实际数推算。计算方法为:首先根据各地区当年的GRP及其指数,推算各地区上年按可比价计算的GRP数值,然后将两个年份各地区GRP数值汇总,由此推算出各地区加总的GRP平均增长速度。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2008—2012)和《中国统计摘要》(2013)计算。

第二,主要经济指标快速增长且占比稳步提高。从2009年到2012年,西部地区全社会固定资产投资由

49 686.3 亿元增加到 88 748.8 亿元,占全国的比重由 22.7% 提高到 24.0%;社会消费品零售总额由 23 038.7 亿元增加到 37 359.1 亿元,占全国的比重由 17.4% 提高到 17.8%;货物进出口总额由 916.7 亿美元增加到 2 363.8 亿美元,占全国的比重由 4.2% 提高到 6.1% (见图 1)。

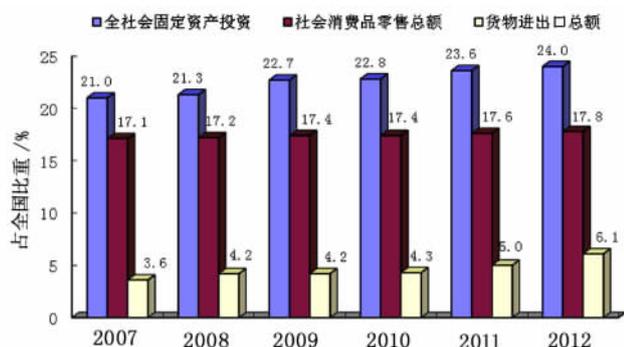


图 1 西部地区主要经济指标占全国的比重

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2008—2012)和《中国统计摘要》(2013)绘制。

(二) 特色优势产业加快发展,经济结构调整初见成效

为推进实施以市场为导向的优势资源转化战略,国务院于 2010 年 8 月颁布实施了《关于中西部地区承接产业转移的指导意见》2013 年 5 月国家发展改革委和商务部又联合发布了《中西部地区外商投资优势产业目录(2013 年修订)》,逐步落实差别化的产业政策。在国家政策的引导下,西部地区产业规模不断扩大,产业转移承接速度加快,产业结构不断优化。

第一,地区产业结构不断优化。近年来,西部地区工业化进程明显加快。从 2009 年到 2012 年,西部地区工业增加值占地区生产总值的比重由 39.7% 提高到 42.7%,工业增加值占全国的比重由 16.9% 提高到 19.3%,分别增加了 3.0 和 2.4 个百分点;西部地区三次产业增加值构成由 13.7:47.5:38.8 调整为 12.6:50.8:36.6,其中第二产业增加值比重呈现上升态势。西部地区高新技术产业总产值占全国的比重则由 2009 年的 6.5% 提高到 2011 年的 8.1%。

第二,承接产业转移取得了重要进展。目前,西部地区承接东部产业转移呈现出规模显著扩大、层次明显提升、方式不断创新的状态。从 2009 年到 2012 年,重庆实际利用内资由 733.1 亿元提高到 5 914.6 亿元,四川省由 4 063.7 亿元提高到约 8 700 亿元。西部承接的产业开始由以纺织、服装为主的低层次劳动密集型

产业向以机械、电子信息为主的资本密集型和技术密集型产业转变。2012 年,重庆制造业实现引资 2 042.43 亿元,占全部引资总量的 1/3;四川省制造业到位资金 2 264.61 亿元,居各行业到位资金首位。同时,西部承接产业转移的方式也从自发的、零星的、分散的、小规模承接转变为产业链式、产业集群式、园区共建式的承接。譬如,随着富士康、广达、英业达等巨头先后进驻重庆,目前重庆笔记本电脑产业已经形成链式发展的集群化趋势。

(三) 基础设施建设全面加快,发展保障能力稳步提升

2010 年以来,有关部门将交通、水利等基础设施建设放在优先地位,编制实施了《西部大开发水利发展“十二五”规划》等专项规划,陆续新开工了一批重点工程项目,基础设施建设全面推进,发展保障能力稳步提升。

第一,综合交通网建设进程加快。铁路、公路、民航、水运重点工程建设加快,路网规模进一步扩大,“五横”、“四纵”、“四出境”国际通道建设取得积极进展。2011 年和 2012 年国家新开工的西部大开发重点工程各 22 项,投资总规模分别达到 2 079 亿元、5 778 亿元,2012 年较 2011 年同比增长 178%。

第二,水利基础设施投资倾斜力度进一步加大。2011 年,西部地区水利建设完成投资 989.2 亿元,占全国总投资额的 32.0%。2012 年,中央水利投资继续向西部地区倾斜,累计安排西部地区中央水利投资 682 亿元,占全国中央水利投资总规模的 43%。

第三,能源供应设施重点工程建设加快。2009—2012 年,新开工建设了包括成品油原油管道、中俄等国际油气管道、西电东送输电通道和联网工程、远距离输电等在内的能源供应设施重点工程。

(四) 特色农业加快发展,城乡统筹成效显著

在国家政策的支持下,西部农村基础设施与农业基本生产条件不断改善,特色农业加快发展,农民收入进一步提高,城乡统筹工作取得显著成效。

第一,农村基础设施建设加快。水、电、路、气、房和优美环境“六到农家”工程、饮水安全与农田水利建设工程加快实施。2012 年,国家安排农村饮水安全中央投资 116 亿元,解决西部地区 2 400 多万农村居民和 350 多万农村学校师生的饮水安全问题,同时安排农田水利中央投资 120.8 亿元,重点用于规划内 94 处大型灌区续建配套与节水改造、47 处大型灌溉排水泵站更

新改造、449 个小型农田水利重点县等项目建设。

第二,特色农业得到大力发展。西部地区农业增长速度加快,农产品加工业实现平稳发展。从 2009 年到 2012 年,西部地区农业增加值由 9 198.3 亿元增加到 14 330.1 亿元,占全国的比重由 26.1% 上升到 27.4%;西部地区粮食产量由 14 245.4 万 t 增加到 15 494.7 万 t,增长了 8.8%。

第三,农民收入水平进一步提高。西部地区农村居民人均纯收入由 2009 年的 3 816 元提高到 2012 年的 6 008 元,3 年的增速分别为 15.8%、18.8% 和 14.5%,高于城镇居民人均可支配收入的增速,西部城乡居民收入比由 3.72 缩小到 3.31(见图 2)。

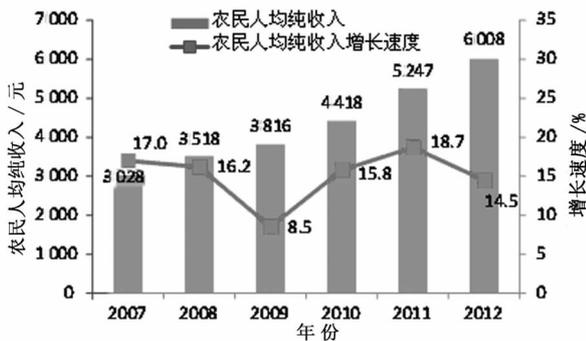


图 2 2007—2012 年西部地区农民人均纯收入变动趋势

注:农民人均纯收入增长速度按当年价格计算。

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2008—2012)绘制。

(五) 基本公共服务投入加大,社会事业薄弱环节得到加强

中央不断加大财政转移支付力度,加快西部地区社会事业发展步伐,使西部基本公共服务均等化程度以及社会保障水平显著提高。

第一,教育经费投入进一步加大。西部基础教育经费投入大幅增加,义务教育从全面普及到巩固提高,基础教育均等化取得突破性进展。从 2009 年到 2011 年,西部地区公共财政预算教育经费由 3 058.13 亿元提高到 4 313.78 亿元,小学、初中、普通高中生均公共财政预算公用经费分别由 3 647.94、4 567.96、4 006.18 元提高到 5 603.21、6 812.54、6 755.81 元,小学、初中、普通高中生师比分别由 18.07、16.37、16.77 人下降到 17.14、15.27、16.30 人。

第二,医疗卫生服务能力逐步增强。一是医疗卫生基础设施建设取得成效。从 2009 年到 2011 年,西部地区每千人医疗卫生机构床位数由 3.26 张提高到 3.94

张。二是医疗服务人员不断增加,每千人卫生技术人员和卫生人员数分别由 3.26、5.33 人提高到 3.94、6.11 人(见表 2)。三是通过国家临床重点专科建设、城市医院医师支援农村、东部三级医院支援西部县级医院等工作,使西部地区医疗卫生资源进一步优化,医疗卫生服务能力进一步提高。

表 2 2009—2011 年西部地区医疗机构和卫生人员数

| 年份 | 每千人卫生技术人员 / 人 | 每千人医疗卫生机构床位数 / 张 | 每千人卫生人员数 / 人 |
|------|---------------|------------------|--------------|
| 2009 | 3.86 | 3.26 | 5.33 |
| 2010 | 3.99 | 3.62 | 5.75 |
| 2011 | 4.24 | 3.94 | 6.11 |

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2010—2012)计算。

第三,西部地区社会保障水平不断提高。一是养老保险覆盖面不断扩大。从 2009 年到 2011 年,西部地区养老保险参保人数占总人口的比重由 15.56% 提高到 38.73%。二是失业保险全面实施,工伤保险逐渐完善,劳动保护日益健全,失业保险参保人数占总人口的比重由 6.28% 上升到 6.95%。三是医疗保险参保人数占总人口的比重由 22.31% 上升到 27.19%(见表 3)。

表 3 2009—2011 西部地区社会保障水平 %

| 年份 | 养老保险参保人数占总人口比重 | 失业保险参保人数占总人口比重 | 医疗保险参保人数占总人口比重 |
|------|----------------|----------------|----------------|
| 2009 | 15.56 | 6.28 | 22.31 |
| 2010 | 23.38 | 6.56 | 24.49 |
| 2011 | 38.73 | 6.95 | 27.19 |

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2010—2012)计算。

(六) 援助力度进一步加大,区域发展协调性不断提高

按照分类推进的原则,国务院批复了成渝经济区等区域规划、武陵山片区等区域发展和扶贫攻坚规划以及《陕甘宁革命老区振兴规划》,出台了支持内蒙古、贵州等民族地区加快发展的意见,国务院办公厅还同意印发了《深入推进毕节试验区改革发展规划》,不同类型区域特色和优势得到发挥,区域协调发展取得较大进展。

第一,重点经济区率先发展取得显著成效。一是成渝、关中天水、北部湾等经济区已经成为引领西部经济发展的重要高地。从 2009 年到 2012 年,关中天水经济区实现生产总值由 5 636 亿元增加到 9 816 亿元,北部湾经济区则由 3 481 亿元增加到 4 316 亿元。

二是两江新区、西咸新区等初步成为具有全国影响的经济增长极。2012年,两江新区实现生产总值1476.22亿元,主要经济指标是2009年成立时的近2倍。三是呼包银、新疆天山北坡、兰西格、陕甘宁等经济区快速发展,成为西部地区新的经济增长带。四是滇中、黔中、西江上游、宁夏沿黄、西藏“一江三河”等经济区,逐步发展成为省域经济增长极,对周边地区辐射带动作用不断增强。

第二,贫困地区扶贫工程实施加快。一是六盘山片区、秦巴山片区、武陵山片区、乌蒙山片区、滇桂黔石漠化片区、滇西边境片区等区域发展和扶贫攻坚工程加快实施,产业扶贫、整村推进、异地扶贫搬迁等专项扶贫开始落实。二是加大对特定区域的扶贫投入和对口帮扶力度。2012年东西扶贫协作政府和社会援助投入10.32亿元,企业协议合作投资4556亿元,分别比上年增长9.1%和73.2%,共安排陕西、甘肃、青海、宁夏中央财政扶贫资金60余亿元,比2011年增加10多亿元,增幅达20.5%。

第三,民族地区对口支援积极推进。一是中央支持和对口支援、对口帮扶新疆项目建设加快。各对口援疆省市安排1292个援疆项目,到2013年新开工项目779个,开工率达到84.5%。二是支持贵州、青海工作取得了积极进展,截至2012年底,中央补助贵州省资金达1691亿元,同比增加223亿元。2010—2012年,交通运输部对青海省共安排车购税补助资金234.56亿元,支持建设了共和至玉树公路、西宁南绕城、茶卡至格尔木等一批重点公路项目。

(七)对内对外开放水平不断提升,内陆型开放经济稳步推进

为充分发挥内陆及沿边优势,有关部门启动了沿边地区开发开放规划编制工作,制定实施了《宁夏内陆开放型经济试验区规划》,积极推动两江新区、兰州新区、贵安新区、喀什、霍尔果斯经济开发区以及东兴、瑞丽、满洲里等重点开发开放试验区建设,沿边地区开发开放进程加快,内陆型开放经济得到大力发展。

第一,进出口贸易增长迅速且贸易结构不断优化。西部地区进出口总额由2009年的916.7亿美元增加到2012年的2363.6亿美元,占全国的比重由4.2%增加到6.1%。2011年,西部地区机电产品、高新技术产品进出口额分别达到772亿美元、415.1亿美元,对外技术贸易进口1145份,其中合同金额为50.27亿美元,

占全国总金额的15.6%,同比增长62.4%。

第二,利用外资的质量和水平不断提高。西部地区实际使用外资金额由2009年的71.1亿美元提高到2011年的115.7亿美元,占全国总额的比重由7.9%增加到10%。但是,受国际经济环境的影响,2012年西部地区实际使用外资回落到99.2亿美元,占全国总额的比重为8.9%。西部地区外商投资企业货物进出口总额占全国的比重由2009年的1.7%增加到2012年的3.9%。同时,外商投资结构不断优化,世界500强在西部地区投资企业累计已超过200家。

第三,对外投资与承包工程规模逐步扩大。西部地区境内投资者对外非金融类直接投资由2009年的11.47亿美元增加到2011年的30.6亿美元。截至2011年底,西部地区企业累计实现非金融类对外直接投资288亿美元。对外承包工程营业额由2009年的66.14亿美元增加到2011年的101.98亿美元,占全国的比重由8.5%提高到9.9%。

二、深入实施西部大开发战略中存在的问题

3年来,西部地区尽管在基础设施、生态环境建设、特色产业发展、科技教育等方面取得了显著成效,但由于自然环境、传统观念和体制、现有发展基础、资金和人才等方面的制约,目前西部与东部地区的发展差距仍然较大,发展中存在的问题依然比较突出。

第一,同步小康难度较大。目前,西部一些落后地区小康实现程度仍然较低。如贵州全面建设小康社会实现程度虽由2010年的60%迅速提高到2012年的69%,但仍相当于全国2006年(69.9%)、东部2002年(69.0%)和西部2009年(68.9%)的水平^[1]。这表明,目前贵州全面小康实现程度要比全国平均进程落后6年,比东部落后10年,比西部落后3年。按照国家统计局颁布的全国小康标准,到2020年西部落后地区与全国同步全面建成小康社会难度较大。更重要的是,国家统计局颁布的全国小康标准包含了人均GDP、工业化等诸多经济指标,并不完全适合于地区层面,尤其是那些承担较多生态功能的西部落后地区。

第二,贫困问题仍然突出。一是连片特困地区脱贫压力较大。在2010年全国1.28亿农村贫困人口^①中,大约有7000万集中在西部地区,14个连片特困地区有9个分布在西部地区。二是贫困人口返贫现象严重。据研究,西部部分地区贫困人口返贫现象比较严重,返贫率高,平均返贫率在15%~25%之间,个别地

方高达 30% ~ 50% ,有些地方甚至出现了返贫人口超过脱贫人口的现象 ,贫困地区自我发展能力不足^[2]。

第三 ,城乡收入差距较大。西部地区城乡统筹工作虽然取得了较大进展 ,但由于过去城乡二元结构十分典型 ,导致目前城乡收入差距仍然较大。2012 年西部地区城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入分别为 19 890 元、6 008 元 ,只有东部地区的 67.2% , 49.8% ,城乡收入比在全国四大区域中最高(见表 4)。东西部地区间农民家庭人均纯收入差距由 2009 年的 3 340 元扩大到 2012 年的 6 017 元 ,城镇居民人均可支配收入差距则由 6 740 元扩大到 9 710 元。

表 4 2009 年和 2012 年中国地区城乡收入差距

| 内 容 | 全国 | | 东部地区 | | 东北地区 | | 中部地区 | | 西部地区 | |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | 2009 | 2012 | 2009 | 2012 | 2009 | 2012 | 2009 | 2012 | 2009 | 2012 |
| 城镇居民 可支配 收入/元 | 17 174 | 24 564 | 20 953 | 29 600 | 14 324 | 20 396 | 14 367 | 20 649 | 14 213 | 19 890 |
| 农村居民 人均纯收 入/元 | 5 153 | 7 916 | 7 156 | 12 025 | 5 457 | 8 862 | 4 793 | 7 402 | 3 816 | 6 008 |
| 城乡收入 比/% | 3.33 | 3.10 | 2.93 | 2.46 | 2.62 | 2.30 | 3.00 | 2.79 | 3.72 | 3.31 |

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2010)和《中国统计摘要》(2013)计算。

第四 ,城镇化水平和质量较低。近年来 ,尽管西部地区城镇化速度较快 ,但与东部地区的差距仍然较大。2009 年 ,西部地区城镇化率仅为 39.4% ,2011 年迅速提高到 43.0% ,年均提高 1.8 个百分点 ,但其水平仍然比全国平均水平、中部地区、东部地区分别低 8.3 4.0 , 18.0 个百分点。西部地区城镇化质量指数也远低于东部地区^[3]。尤其是由于经济发展水平较低 ,贵州、云南和甘肃 3 省城镇化率不到 40% ,分别仅有 34.96% , 36.80% 和 37.15% ,西藏则只有 22.71%。

第五 ,公共服务均等化推进缓慢。西部城乡区域基本公共服务均等化进程与 2020 年实现基本公共服务均等化目标还有较大差距。一是公共服务水平与保障能力较均等化目标存在较大差距。2011 年 ,西部地区每千人医院和卫生院床位数分别只有全国和东部地区的 94.1% 和 83.97%。二是公共服务水平与能力城乡差距较大。2011 年 ,西部地区城乡每千人医疗机构床位数之比达 1.9:1 ,城乡每千人拥有卫生技术人员数之比达 2.2:1。

第六 ,资源和能源消耗强度高。西部地区仍处于重化工业加快发展阶段 ,以资源型产业和重化工业为主的产业结构造成资源和能源消耗强度高 ,利用效率较低。2012 年 ,西部地区万元生产总值能耗为 1.27 t 标准煤 ,分别是东部地区、东北地区和中部地区的 1.81 ,1.25 ,1.30 倍 ,在四大区域中最高(见表 5)。3 年来 ,西部地区万元生产总值能耗虽然明显下降(下降了 25.3%) ,但相比较而言 ,目前西部能耗强度仍然过高。

表 5 2009—2012 年各地区单位生产总值能耗

t 标准煤/万元

| 区域 | 2009 年 | 2010 年 | 2011 年 | 2012 年 |
|------|--------|--------|--------|--------|
| 全国 | 1.36 | 1.29 | 1.04 | 1.04 |
| 东部地区 | 0.87 | 0.84 | 0.70 | 0.70 |
| 东北地区 | 1.29 | 1.23 | 1.08 | 1.02 |
| 中部地区 | 1.31 | 1.25 | 0.98 | 0.98 |
| 西部地区 | 1.70 | 1.59 | 1.27 | 1.27 |

资料来源:根据《中国统计年鉴》(2008—2012)和《中国统计摘要》(2013)计算。

第七 ,生态补偿机制有待完善。资源价格没有充分反映资源的稀缺性以及资源开采的生态环境损害成本 ,价格形成机制不合理;资源无偿或低价调出现象仍较严重 ,西部地方政府和居民分享资源开发的程度较低 ,而对西部地区因资源开发导致的生态环境破坏缺乏应有的补偿。同时 ,尽管国家颁布实施了主体功能区规划 ,但在地方政府绩效考核中并没有体现主体功能定位差异 ,区域生态补偿和资源开发补偿的财政转移支付制度仍然没有形成 ,要实现“不开发的发展”、“不开发的富裕”、“不开发的繁荣”依然难度很大。

三、深入实施西部大开发战略的政策建议

针对当前西部大开发中存在的问题以及未来新的发展环境和国内外形势 ,进一步深入实施西部大开发战略 ,需要采取多方面的综合措施 ,建立完善西部大开发支持政策体系。

第一 ,实行分类管理的区域支持政策体系。为提高国家区域政策的实施效果 ,增加公平性和透明度 ,当前亟须按照“区别对待、分类指导”的原则 ,改变过去那种按四大区域和省区市“普惠”援助的做法 ,以主体功能区和关键问题区为地域单元^② ,实行分类管理的差别化区域调控和援助政策体系^[4]。就西部地区而言 ,“十二五”西部大开发规划已经体现了“分类指导”的思想 ,

确定了六类重点区域,包括重点经济区、农产品主产区、重点生态区、资源富集区、沿边开放区、特殊困难地区,但至今仍缺乏可操作性的政策措施。为此,建议在完善区域类型划分的基础上,合理确定各类区域的战略定位和发展方向,制定出台具有可操作性的政策措施。对西部特殊困难地区,要针对各地面临的实际困难进行细分,并采取有针对性的支持政策措施,切实提高政策的有效性。

第二,进一步完善西部大开发政策实施细则和办法。为了更有效地落实和深入实施西部大开发战略,需要进一步完善相关政策的实施细则和办法。一是需要进一步统筹西部地区的倾斜性财政转移支付、金融服务和生态补偿政策,适当归并整合一些专项转移支付存量资金,不断提高转移支付资金的效率。二是需要根据各地区实际情况,详细测算基础设施项目投资补助标准、资本金注入比例和国家级公益林森林生态效益补偿标准,制定符合各地实际的补助标准和额度^[5]。三是需要在国家投资、产业、土地和生态环境政策等方面进一步明确如何体现区域支持政策的差别化。譬如,在碳减排方面,由于发展阶段的不同,东部发达地区应该实行强制减排,而中西部落后地区则是发展减排。国家赋予贵州的低丘缓坡土地利用政策要进一步细化,并逐步扩大试点范围。

第三,加快推进西部特色新型城镇化进程。西部地区推进城镇化,不能照搬珠三角、长三角等沿海地区的办法,必须探索具有西部特色的新型城镇化之路。首先,要支持西部各地从区情出发,探索各具特色的新型城镇化模式,如贵州提出的“山地城镇化”模式,禁止搞“削山造城”和人为造城,真正把西部民族文化特色有机融合到城镇化建设的全过程和各个领域,走特色城镇化之路。其次,积极培育不同层次的城市群。重点是加大力度将成渝城市群、关一天水城市群、兰州—西宁城市群、北部湾城市群培育成国家级城市群,将呼包鄂城市群、黔中城市群、滇中城市群、宁夏沿黄城市群、天山北坡城市群等培育成区域级城市群,使之成为推进西部城镇化的主体形态和吸纳农业转移人口的主要载体。同时,要继续加快两江新区、兰州新区、贵安新区、西咸新区和天府新区建设。第三,充分挖掘民族文化资源和价值,在西部尤其是民族地区选择一批有条件的城市和小城镇,开展民族特色生态城镇的试点工作,以改变“千城一面”的局面。

第四,积极推进基本公共服务均等化。按照2020年实现基本公共服务均等化的要求,加大对西部地区尤其是特殊困难地区的财政转移支付力度,加强教育、医疗卫生、社会保障、环境治理等公共服务设施建设,切实提高西部落后地区的公共服务水平和能力。对于西部民族地区和边境地区,考虑到其地广人稀、行政服务成本高,加上民族文化、宗教、双语教学、维护稳定等方面的特殊需要,应扩大其基本公共服务所涵盖的范围和内容,进一步提高其均等化的标准。例如,对于目前国家确定的教育经费投入占GDP 4%的规定,要根据各地区实际情况实行差别化调整。由于财力有限,西部落后地区教育支出占GDP比重需要更高的水平才能满足当地需要,建议超出部分由中央财政补足。同时,中央财政需要加大对西部农业转移人口职业培训的支持力度,加快建设一批职业培训示范学校和示范基地。

第五,建立健全资源开发和生态补偿机制。一是建立和完善资源开发补偿机制。通过深化资源性产品的价格改革,建立健全能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制。同时,完善资源开发补偿的长效机制,大幅度提高油气、煤炭等矿产资源的补偿标准,适当提高矿产资源补偿费中的地方分成比例。对于西部民族落后地区,可以比照延安等地区的矿产资源开发政策,将矿产资源的产权及其产生的收益更多地赋予地方政府和当地居民。二是进一步完善生态补偿机制。尽快组织有关部门和研究力量,对西部重要生态功能区的生态价值进行全面的科学测算和评估,以此作为生态补偿的重要依据。在此基础上,根据政府财力分期分批开展重要生态功能区的生态补偿试点工作。要将冰川纳入生态补偿的范围。在珠江、长江、黄河等流域,可考虑开展横向的跨省市生态补偿试点。三是加快建立耕地保护补偿机制。优先考虑在西部地区加快推进耕地保护补偿试点工作,进一步完善耕地保护补偿机制,以保障国家粮食安全。

第六,进一步加大沿边开发开放力度。尽快颁布实施沿边地区开发开放规划,启动开展新一轮的兴边富民行动计划,加快沿边开发开放步伐,统筹沿边地区加快发展与维护稳定工作。要在总结经验的基础上,把重点开发开放试验区范围逐步扩大到二连浩特等地,探索建立西藏阿里等国际旅游特区,逐步放宽印度等国际旅客、香客的准入条件。加大边境城镇口岸设施和市政基础设施建设力度,进一步完善边民补贴政

策 维护边境地区稳定。根据毗邻国家和沿边地区不同特点,将边境经济合作区从以边贸带动为主的单一发展模式转变为以贸易、投资、加工制造、旅游等协调带动的综合发展模式,赋予贸易中心、加工中心、物流中心、信息交流中心、转运仓储中心、展示交易中心等综合功能。依托“中国—东盟国家自由贸易区”、“上海合作组织”、“澜沧江—湄公河次区域经济合作开发”、“图们江经济合作开发”等区域性经济合作平台建设,赋予西部边境省区参与区域合作一些新的权力,通过更大范围的贸易与经济技术合作,促进边境地区的繁荣发展,使边疆地区成为次区域经济合作的先导。在现有取消连片特困地区县级配套资金的基础上,进一步取消沿边民族落后地区的地级资金配套要求。

注 释:

①2012 年末全国农村贫困人口已经下降到 9 899 万人。

②魏后凯(2011)按照区域问题的性质和严重性,将关键问题区域划分为 7 种类型:经济发展落后的贫困地区、处于相对衰退中的老工业基地、财政包袱沉重的粮食主产区、结构单一的资源枯竭城市、各种矛盾交融的边境地区、自然灾害突发区和过度膨胀的大都市区。

参考文献:

[1]潘璠.中国全面建设小康社会监测报告(2011)[M].北京:社会科学文献出版社,2011.

[2]姚慧琴,徐璋勇.中国西部发展报告(2012)[M].北京:社会科学文献出版社,2013.

[3]中国社会科学院《城镇化质量评估与提升路径研究》创新项目组.中国城镇化质量综合评价报告[J].经济研究参考,2013(31):3-32.

[4]魏后凯.中国区域政策:评价与展望[M].北京:经济管理出版社,2011.

[5]魏后凯,高春亮.中国区域协调发展态势与政策调整思路[J].河南社会科学,2012(1):73-81.

[作者简介]魏后凯(1963—),男,湖南衡南人,中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长,中国社会科学院西部发展研究中心主任,研究员,博士生导师,研究方向为城市与区域发展;赵勇(1980—),男,陕西府谷人,中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后,西北大学经济管理学院副教授,研究方向为城市与区域发展。

[收稿日期]2013-11-09

责编:启方;校对:鲁雪峰

Strategic Assessment and Policy Suggestion on the Further Western Development

WEI Hou - kai , ZHAO Yong

(Institute for Urban and Environmental Studies , Chinese Academy of Social Science ,
Beijing 100028 , China)

Abstract: Since implementing the strategy of Western Development in 2010 , the western region has made great progress , and the relative gap is narrowing between the western and the eastern. But there are still many problems , such as the poverty , synchronous well - off , high energy consumption , the equalization of public service , the income gap between urban and rural areas , urbanization , and ecological compensation mechanism. In order to solve the problems , it is necessary to carry out the categorized regional support policy , establish and perfect concrete detailed rules and regulations of regional policy , establish and improve the resources exploitation and the ecological compensation mechanism , effectively promote the new pattern urbanization in the western , promote the equalization of basic public services , intensify the openness of the border areas , and make sure to keep up with the nation in developing a well - off society in 2020.

Key Words: the Western Development; strategic assessment; policy suggestions