

## 推升国家顶层设计下产业援疆新阶段

中国社会科学院农村发展研究所助理研究员 年猛

自2010年中共中央首次提出对口援疆工作部署以来,经过7年探索,援疆工作成效显著,新疆经济社会步入了快速发展阶段。但在援疆工作中,援疆项目主要由援助方(主要为大型央企、各省级政府)与新疆本地政府进行协商,新疆本地政府以GDP最大化为项目选择基本标准,缺乏来自国家层面的科学定位新疆产业发展方向,加之各援助方之间缺乏有效沟通与协调,导致援疆产业布局出现了不合理、项目同质化、局部产能过剩、环境污染等问题。这些问题如得不到尽快解决,援疆工作的成效将大打折扣,极大制约着新疆未来经济社会可持续发展。

对口援疆工作迈入战略性调整阶段。第一阶段(2010—2014),援疆产业重点集中在能源矿产和基础设施领域。为充分利用新疆本地丰富的自然资源,弥补交通等基础设施建设落后的“短板”,这一时期的援疆项目主要集中在石油、天然气、煤炭等矿产资源的开采,光伏等新能源的利用,以及交通、电力等大型基础设施建设等。这些行业投资巨大,对新疆生产总值带动效用十分显著,GDP增速由2010年的29位,上升至2014年的5位,连续多年高于全国平均水平。但由于这一时期的援疆产业项目大部分属于资本密集型行业,导致新疆产业过“重”、结构不合理,对本地就业贡献不大,煤炭等一些能源开采业对本地生态环境的破坏也比较严重。同时,援疆产业项目缺乏统一规划,援助方也需要迎合新疆本地政府追求GDP的目标,煤炭、煤化工等一些产业项目在未能得到充分科学论证的情况下就迅速上马,同质化严重,导致目前行业产能过剩,影响新疆经济发展的健康和可持续。

第二阶段(2014年至今),援疆产业进入战略性调整阶段,由关注经济增长转向更加注重就业带动。由于前期援疆产业多集中在资本密集型行业,当地民众缺乏参与感,且带来的环境污染问题容易引发矛盾,不利于新疆社会稳定和长治久安。基于以上原因,对口援疆工作从2014年以后开始进行战略性调整,援疆工作重点由GDP导向转向就业优先,更加注重社会效益与生态环境保护。这一时期援疆产业项目逐渐向纺织、服装等劳动密集型行业进行布局,对新疆本地就业产生了一定的带动作用。但长远规划不足的问题导致当地政府参与积极性不高,以及本地缺乏配套产业,难以形成规模化的产业集群,项目根植性不强,远未达到预期目标。

产业援疆需要国家顶层设计。新疆维吾尔自治区的发展涉及中国整体边疆安全与民族和谐,对其他边疆民族地区的发展具有借鉴意义和示范效应。产业援疆成效显著,老问题没解决,新问题已出现,进而暴露了当前援疆工作中的不足,顶层设计规划不足是重要原因。为促进产业援疆工作更好地服务于新疆的社会稳定和长治久安,我们建议从以下三方面入手。

第一,构建由中央主导、新疆本地政府和援助方参与的工作小组。从目前对口援疆工作来看,新疆本地政府与援疆各省份是主要参与主体,由于援疆各省份之间的交流机制之间存在一定的竞争关系,新疆本地政府急于引进项目而对项目全盘接纳,在一定程度上造成援疆的产业项目同质化、短期化等问题,迫切需要一个强有力的第三方来协调各方利益、进行统一部署。建议由中央相关部门发起,建立统筹中央、新疆本地政府和援助方三方资源的工作小组,共同制定援疆工作计划,对援疆产业项目选择、空间布局等进行统一部署。

第二,从中央对新疆总体发展要求出发,对援疆产业项目进行国家层级的科学定位。社会稳定和长治久安是新疆工作的着眼点和着力点,援疆产业项目应服从这一大局要求。援疆产业项目一方面应以吸纳本地就业为主要目标,更加注重社会效益;另一方面产业布局应以缩小新疆地区

经济差异为主要任务，促进新疆各地区协调发展。

第三，结合国家“一带一路”总体发展战略，制定援疆产业未来发展方向。新疆地处丝绸之路经济带重要交通枢纽，区位优势明显，为新疆实现跨越式发展带来重大发展机遇，必须牢牢把握。结合国家“一带一路”总体发展战略，准确定位新疆未来产业发展方向，促进新疆维吾尔自治区积极参与区域分工与国际经贸合作，不仅契合国家战略目标，也是实现新疆大发展的重要抓手，可谓一举两得。