

我国西部地区发展状况与面临的重大课题

中国社会科学院西部发展研究中心 魏后凯 张冬梅

实施西部大开发战略以来,我国西部地区发展取得了较大成效,但也存在不少问题。这里,笔者着重对当前我国西部地区发展状况进行简要分析,在此基础上就未来西部开发面临的重大课题进行讨论。如何有效解决这些重大课题,对进一步加快推进西部大开发具有十分重要的意义。

一、当前西部地区经济社会发展状况

近年来,我国西部地区经济社会发展呈现出一些新的特点和态势。这具体表现在以下几个方面:

(一)西部经济增长速度逐年加快,但仍低于东部和各地区平均水平。

自实施西部大开发战略以来,西部地区经济增长速度已连续多年逐年加快。1999年西部地区生产总值(GRP)比1998年增长7.3%,2000年为8.5%;2001年为8.8%;2002年为10.0%;2003年为11.3%;2004和2005年均均为12.7%;2006年为13.2%。虽然西部地区GRP增长率在逐年加快,但与东部地区相比,其增长率差距仍然较大,西部地区经济增长速度仍低于东部和各地区平均水平。在“十五”时期,西部地区GRP年均增长11.1%,这一增长速度虽略高于中部地区(10.7%)和东北地区(10.9%),但仍低于东部地区(12.4%)1.3个百分点。2006年,西部地区GRP增长率为13.2%,虽略高于中部地区(13.1%),但低于东北地区(13.5%),更低于东部地区(14.2%),也低于各地区的平均水平(13.7%)。分省区市看,除内蒙古自治区外,2006年西部其他11省区市GRP增长率均低于全国各地区平均水平。其中,内蒙古GRP增长率已连续多年位居全国首位,2006年高达18.7%,其经济增长主要依靠资源、投资和品牌三大拉动。

(二)东西部人均GRP差距在统计上已开始出现缩小态势。

在四大区域中,目前西部地区人均GRP水平仍然最低。若按当年人民币对美元平均汇价计算,2006年西部地区人均GRP为1403美元;中部地区为1573美元;东北地区为2339美元;东部地区为3518美元;各地区平均为

2296美元。西部地区人均GRP仅是东部地区的39.9%,各地区平均水平的61.1%。从动态的角度看,如果以各地区平均水平为100,1998年西部地区人均GRP相对水平为61.6,到2003年下降到58.9。之后,西部地区人均GRP相对水平逐年提高,2004年提高到59.5;2005年提高到60.6;2006年又提高到61.1。这说明,在西部大开发的最初几年,西部地区与各地区平均水平之间的人均GRP差距仍在扩大,但近几年已开始缩小。西部与东部地区间人均GRP相对差距在2004年达到顶峰之后,近两年也开始出现缩小态势。2004年,西部地区人均GRP比东部地区低62.6%,2005年该系数下降到60.5%,2006年又下降到60.2%(见图1)。东西部人均GRP相对差距呈缩小态势,主要是由于统计口径的变化(按常住人口统计),导致西部一些省份人口规模出现较大幅度的下降。2006年与2004年相比,重庆市人口下降10.08%,四川下降6.37%,贵州下降3.76%,广西下降3.48%,甘肃下降0.50%。

(三)外向型经济发展严重滞后,对地区经济的拉动作用小。

与东部地区相比,西部地区经济外向程度低,外资和出口对经济增长的拉动作用小。从实际利用外商直接投资看,自1979~2005年,东部地区实际利用外商直接投资占全国的82.1%,而中部、西部和东北地区分别仅占7.2%、4.3%和6.4%。西部地区实际利用外商直接投资不仅总量规模小,而且所占比重呈逐年下降趋势,从1999年的4.5%下降到2004年的2.6%,2005年稍微提高到3.1%。在2001~2005年间,西部地区实际利用外商直接投资仅占全国的3.6%,比1979~2000年下降1.3个百分点。再从出口来看,按境内目的地和货源地计算,2000~2006年间我国出口总额的87.4%集中在东部地区,而中部、西部和东北地区分别只占4.0%、3.8%和4.9%(见表1)。更重要的是,自20世纪90年代以来,西部地区出口额占全国的比重在逐年下降,由1995年的5.3%下降到2005年的3.5%,2006年稍微提高到3.6%。相比较而言,2006年东部地区出口占全国的比重

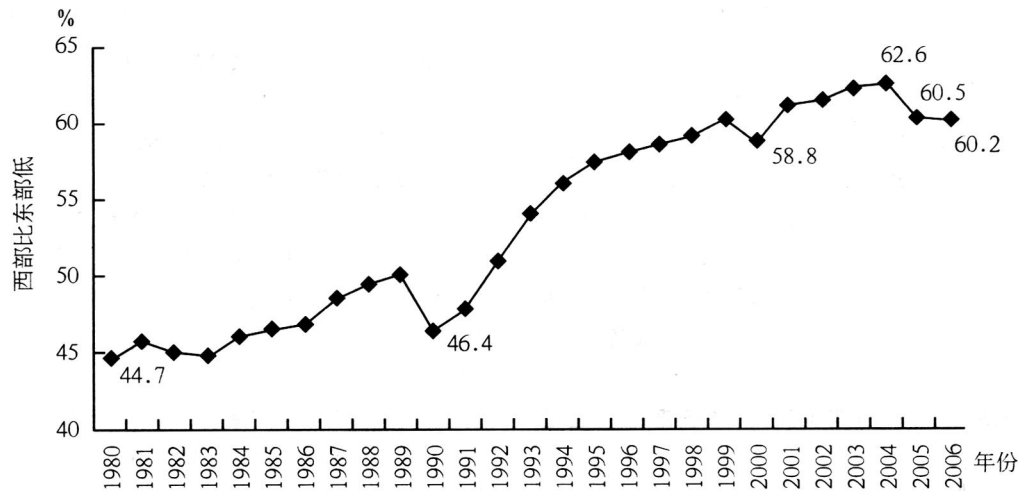


图 1 西部与东部地区间人均 GRP 相对差距

资料来源:根据《中国统计年鉴》(各年度)计算。

表 1 1994~2006年各地区出口情况(按境内目的地和货源地)

年份	全国	东部地区		中部地区		西部地区		东北地区	
	(亿美元)	(亿美元)	(%)	(亿美元)	(%)	(亿美元)	(%)	(亿美元)	(%)
1994	1210.1	984.5	81.4	65.6	5.4	62.9	5.2	97.1	8.0
1995	1487.8	1210.2	81.3	86.3	5.8	79.5	5.3	111.7	7.5
1996	1510.7	1247.0	82.5	79.7	5.3	69.9	4.6	114.1	7.6
2000	2492.0	2138.7	85.8	105.2	4.2	103.1	4.1	145.0	5.8
2001	2661.0	2304.6	86.6	112.3	4.2	99.7	3.7	144.4	5.4
2002	3256.0	2848.2	87.5	123.5	3.8	120.8	3.7	163.4	5.0
2003	4382.3	3850.7	87.9	159.8	3.6	159.9	3.6	211.8	4.8
2004	5933.3	5231.9	88.2	241.6	4.1	207.5	3.5	252.2	4.3
2005	7619.5	6746.9	88.5	277.0	3.6	263.4	3.5	332.3	4.4
2006	9689.4	8605.0	88.8	354.1	3.6	345.3	3.6	385.0	4.0
2000~2006	40 242.1	35 167.7	87.4	1605.1	4.0	1512.0	3.8	1957.0	4.9

注:东部地区包括河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南;东北地区包括辽宁、吉林和黑龙江;中部地区包括山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部地区包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏。

资料来源:根据各年《中国统计年鉴》整理。

高达 88.8%,是西部地区的 24.7 倍。比较一下绝对数量更令人惊叹,2006 年东部地区出口总额为 8605.0 亿美元,而西部地区仅为 345.3 亿美元。

(四) 产业园区化进程缓慢,其集聚功能有待加强。

近年来,我国产业园区化推进较快。目前,各类产业园区已经成为吸收外商投资、扩大出口、增加就业的重要载体,成为推动地区经济增长的发动机和增长极,成为促进产业升级、转变发展方式的中坚力量,成为探索新型工业化和新型城市化的试验田。相比较而言,西部地区产业园区建设起步较晚,推进比较缓慢,其产业和要素集聚

功能仍有待加强。

以国家级经济技术开发区为例。在全国 54 个国家级经济技术开发区中,西部 13 个开发区 2006 年实现生产总值仅占全国的 6.5%,完成工业增加值、工业总产值、税收收入和出口总额仅分别占 5.7%、4.9%、6.5% 和 1.6%,吸收外商实际投资仅占 5.2%。由于建区时间较短,西部国家级开发区平均规模较小,远低于中部和东部地区的平均水平。2006 年,东部 32 个开发区的平均规模,地区生产总值是西部开发区的 5.0 倍;工业增加值为 5.8 倍;工业总产值为 6.9 倍;税收收入为 5.1 倍;进出口

总额为 25.6 倍,其中出口为 23.5 倍,进口为 28.5 倍;外商实际投资为 6.2 倍(见表 2)。中部 9 个开发区的平均规模也大约是西部开发区的 2.4~3.8 倍。

此外,西部地区国家级开发区的土地利用效率也较低。2005 年,东部国家级开发区每平方公里实现 GRP 为 10.45 亿元,中部开发区为 11.24 亿元,西部开发区仅为 4.42 亿元,东部开发区是西部的 2.4 倍;每平方公里实现工业总产值东部开发区是西部的 3.2 倍;每平方公里累计吸收外资为 5.7 倍;每平方公里实现出口额高达 7.2 倍;每平方公里实现税收收入为 2.3 倍(见表 3)。

(五)工业经济效益逐步提高,某些指标已超过东部。

过去,我们习惯于采用“东高西低”来评价东西部地区的经济效益差异。但近年来,随着改革开放和西部大开发的不断推进,西部地区的投资环境尤其是硬环境有了较大改善,工业经济效益在逐步提高;相反,东部地区却出现了投资回报率递减的趋势。在这种情况下,西部一些经济效益指标目前已开始超过东部地区。因此,我们不能再简单地采用“东高西低”来概括东西部地区的经济效益差异。在新时期,我们对西部工业经济效益应该有一个科学正确的认识。

从总资产贡献率看,2006 年东部地区规模以上工业企业总资产贡献率平均为 12.6% (按算术平均值计算),在四大区域中最低;西部地区平均为 13.7%,尽管低于东北(17.3%)和中部(14.0%),但要比东部高 1.1 个百分点。这说明,目前中西部地区工业企业资产盈利能力已明显提高。从工业成本费用利润率看,2006 年西部地区平均为 11.3%,仅次于东北地区的 12.7%,远高于东部和中部地区的 6.2% (按算术平均值计算)。分省区看,西部的甘肃、宁夏、广西、重庆、四川等工业成本费用利润率仍低于全国平均水平。

再从全员劳动生产率看,2005 年西部地区规模以上工业企业全员劳动生产率平均为 10.71 万元/人·年,分别比东部和中部地区高 1.9% 和 15.4%,仅比东北地区低 14.2%。在四大区域中,东部地区工业全员劳动生产率不仅低于东北和西部地区,而且增长速度在全国最慢。2003~2005 年,中部和西部地区工业全员劳动生产率分别提高了 64.1% 和 66.7%,东北地区提高了 52.8%,而东部地区仅提高 32.2%,远低于全国平均水平。

(六)高消耗、高排放特征明显,节能降耗减排任务繁重。

受产业结构和发展水平的限制,目前西部地区能源、

表 2 2006 年 54 个国家级经济技术开发区平均规模

经济指标	东部 32 个开发区	中部 9 个开发区	西部 13 个开发区	东部/西部(倍)	中部/西部(倍)
地区生产总值(亿元)	254.5	148.0	50.8	5.0	2.9
工业增加值(亿元)	187.0	112.2	32.3	5.8	3.5
工业总产值(亿元)	787.9	391.4	114.1	6.9	3.4
税收收入(亿元)	40.5	19.0	7.9	5.1	2.4
进出口总额(亿美元)	84.5	9.3	3.3	25.6	2.8
出口(亿美元)	44.6	4.5	1.9	23.5	2.4
进口(亿美元)	39.9	4.8	1.4	28.5	3.4
外商实际投资(亿美元)	3.7	2.3	0.6	6.2	3.8

数据来源:根据商务部《2006 年国家级经济技术开发区主要经济指标》计算。

表 3 2005 年 54 个国家级开发区土地利用效率

项 目	全国	东部 32 个开发区	中部 9 个开发区	西部 13 个开发区	东部/西部(倍)	中部/西部(倍)
每平方公里实现 GRP(亿元)	9.74	10.45	11.24	4.42	2.4	2.5
每平方公里实现工业总产值(亿元)	27.77	30.77	29.09	9.60	3.2	3.0
每平方公里实现税收收入(亿元)	1.45	1.59	1.39	0.68	2.3	2.0
每平方公里累计吸收外资(亿美元)	1.19	1.37	1.06	0.24	5.7	4.4
每平方公里实现出口(亿美元)	1.35	1.72	1.06	0.24	7.2	4.4

注:东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、上海、江苏、浙江、福建、广东、海南;中部地区包括吉林、黑龙江、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西;西部地区包括内蒙古、广西、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆、重庆、四川、贵州、云南、西藏。

数据来源:根据国家商务部外资司《国家级经济技术开发区发展报告(2006)》整理。

资源消耗高,“三废”排放量大,节能降耗减排的任务十分繁重。从单位产出能源消耗看,2006年西部地区单位工业增加值能耗平均为3.55吨标准煤/万元,比东部地区高116.5%,比东北地区高33.0%。分省区看,2006年,单位工业增加值能耗最高的是宁夏,达到8.68吨标准煤/万元,是最低的广东的8.3倍。在单位工业增加值能耗超过3.0吨标准煤/万元的11个省区中,除河北和海南外,全部集中在中西部地区,其中有6个在西部地区,包括宁夏、内蒙古、贵州、甘肃、青海、云南。新疆、广西、四川、重庆和陕西工业平均能耗也超过2.4吨标准煤/万元。

从单位工业增加值“三废”排放量看,2005年西部地区单位工业增加值排放二氧化硫高达75.5千克/万元、烟尘31.3千克/万元、粉尘29.3千克/万元、废水55.6吨/万元、化学需氧量19.4千克/万元、氨氮1.62千克/万元、固体废弃物908.1吨/亿元,分别是东部地区的4.5倍、6.4倍、5.9倍、2.1倍、4.6倍、4.8倍和53.1倍,是全国平均水平的2.52倍、2.39倍、2.34倍、1.65倍、2.52倍、2.22倍和3.96倍。当然,西部地区工业的高排放是与其发展阶段和产业结构特征分不开的,但思想观念、资金投入、技术和管理水平等也是重要的原因。

(七)新农村建设难度大,扶贫攻坚任务仍相当艰巨。

我国的东、西发展差距突出表现在农村地区发展差距上。据国家统计局测算,2005年东部地区农村全面建设小康实现程度已达到47.6%,中部地区达到了24.6%,而西部地区只有1.3%。这说明,西部地区推进新农村建设的难度大、任务艰巨,要实现全面建设小康社会目标仍将任重而道远。

同时,我国现有的2365万农村贫困人口有相当大部分集中在西部地区。2005年,西部地区农村绝对贫困人口高达1202万人,占全国农村贫困人口的比重为50.8%,比2003年提高1.8个百分点。西部地区的贫困发生率高达5.2%,远高于东部和中部地区,二者分别只有0.8%和2.5%。目前,西部的农村贫困人口主要分布在贵州、云南、西藏、甘肃、青海、新疆等省份,其中居住在山区的绝对贫困人口占50%,连续贫困群体有76%居住在资源匮乏、环境恶劣的深山区、石山区、高寒山区和黄土高原地区,今后扶贫攻坚的难度日益增大。

二、未来西部开发面临的重大课题

当前,我国西部开发已经进入一个新阶段。在这一新阶段,西部开发面临着新的形势和任务,亟待研究解决一些重大课题。主要包括:

(一)建立生态环境建设的长效机制。

目前,我国西部地区的生态环境建设仍主要依赖于

财政资金投入。然而,政府财政资金毕竟是有限的,西部生态环境建设需要大量的资金投入,而所提供的生态环境作为一种公共产品,又不可能产生较高的经济回报,这样就需要建立一种稳定的、制度化的长效机制,解决生态环境建设的可持续性问题。首先,要在继续加大政府财政投入的基础上,逐步建立一种低成本、多元化、大规模的稳定投融资渠道,解决西部生态环境建设中的持续资金来源问题。例如,通过发行生态环境建设彩票,支持西部地区的生态环境建设。其次,采取多种途径进一步完善西部生态环境建设补偿机制。例如,完善森林、草原、湿地等生态效益补偿制度,增设森林培育、草原和湿地保护资金;延长天保工程的实施年限和范围,对因禁止砍伐、退耕还林还草、保护生态带来的经济损失,通过一定渠道给予合理补偿;鼓励各种社会资源参与生态补偿机制建设;科学设计项目建设过程的生态补偿机制,使得各项应取得的补偿落到实处;建立生态预算体系,设计预防生态破坏、生态保护开发政策。再次,研究建立资源开发补偿机制,科学合理地确定资源成本费用核算办法,尽快建立资源开发补偿保证金制度,支持矿产资源勘探与合理开发、保护和恢复被破坏的地质环境和生态环境及经济转型。

(二)加快西部新农村建设的步伐。

西部新农村建设的重点和难点所在。西部农村地区发展水平低,基础设施严重滞后,加上地方财力薄弱,国家应把新农村建设政策支持的重点放在西部地区。加快推进西部地区新农村建设,应着力把握以下几点:一是把新农村建设与城市化结合起来。要推进西部新农村建设,使农民富起来,首先必须减少农民,通过就地转移、外出打工、生态移民等多种途径,使农民从农业中转移出来,逐步转移到城镇和发达地区。二是把新农村建设与特色经济发展结合起来。要立足各地的优势,加快农村特色经济发展,积极培育特色产业,如旅游休闲、现代农牧业、农产品加工等,走专业化、特色化、产业化和信息化的道路,为西部新农村建设提供产业支撑。三是着力提高西部农村公共服务水平。要加大财政投入和转移支付力度,强化西部农村义务教育、公共卫生、基本医疗、社会保障、社会救助、促进就业、减少贫困、防灾减灾、公共文化等方面建设,切实提高农村公共产品供给能力,努力改善农民生产生活条件。四是因地制宜探索不同的发展模式。西部农村地区差别较大,各地新农村建设应该从自身条件出发,因地制宜、发挥优势、科学规划、突出特色,积极探索适合自己的发展模式。

(三)推进基本公共服务的均等化。

在实施西部大开发的前几年,我国东西部地区间公共支出水平差距仍在继续扩大。2000~2004年,我国东

部与西部地区间人均财政支出相对差距由30.9%提高到34.5%,人均科教文卫支出相对差距则由37.9%提高到38.8%。实现基本公共服务的均等化和生活条件的同质化,是全面贯彻落实科学发展观的要求,也是促进区域协调发展、缩小地区差距的核心和关键所在。西部地区是民族地区、边境地区和贫困地区的集聚地,同时还分布有63个革命老区县,因此,在设计西部基本公共服务的标准时,应该考虑到这些特殊地区的实际情况和特殊需要。例如,革命老区的优抚费用要远高于其他地区,民族地区则需要维持两种语言和民族传统文化,其公共文化支出也要远高于一般地区。这样,就需要从西部地区的实际情况出发,对西部一些特殊地区基本公共服务的范围和标准进行系统深入的研究,以便在保持全国政策统一性的基础上,照顾到某些地区的特殊性。

(四) 稳步推进西部主体功能区建设。

目前,我国正在积极开展全国主体功能区规划工作,省级主体功能区规划也将在2008年全面启动。推进主体功能区建设,其目的是根据资源和环境承载能力、现有开发密度和未来的发展潜力,将全国国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类区域,明确其主体功能定位和发展方向,通过实行分类管理的区域政策,引导市场主体自觉地按照主体功能定位从事开发建设活动,从而规范空间开发秩序,形成功能定位清晰的国土空间格局,实现人口分布与经济布局相协调,以及人口和经济的分布与生态环境相协调。

按照现行的规划构想,西部大部分地区将属于限制开发和禁止开发区域。国家“十一五”时期规划纲要划定的22个限制开发区,有17个分布在西部地区。禁止开发区域包括国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家重点风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园,共计1283个,140.6万平方公里,也主要分布在西部地区。在这种情况下,对于限制开发和禁止开发区域,就必须积极探索一种“不开发的富裕”、“不开发的发展”、“不开发的繁荣”的发展模式。同时,由于这些地区是以“不开发”为代价的,它们为全国生态环境建设作出了贡献和牺牲,因此,对它们来说,仅仅实现基本公共服务均等化是远远不够的,因为基本公共服务均等化是对所有地区都适用的。这样,就需要在基本公共服务均等化的基础上,研究探讨对限制开发和禁止开发区域的补偿机制问题。

(五) 大力促进特色优势产业发展。

从总体上看,推进西部大开发必须加快西部工业化和城市化,为西部开发提供强有力的产业支撑。在当前

市场竞争日趋白热化的情况下,西部地区要加快工业化,就必须大力发展特色优势产业,即具有地区特色和市场竞争优势的产业,避免搞低水平的重复建设。西部特色优势产业的发展,必须突出重点领域,把着力点放在特色农牧业及农牧产品加工、能源及化学工业、重要矿产资源开采及精深加工、特色装备制造业、高新技术产业、旅游及文化产业上;同时强化基地建设,引导形成一批特色资源加工基地和优势产业发展基地,使之成为带动西部地区经济社会发展的新的增长极。为促进西部特色优势产业的发展,当前必须进一步完善国家投资引导政策体系。尤其是,要加大对西部投资促进的力度,进一步完善产业配套,并采取投资补贴、贴息贷款、土地、税收减免等措施,鼓励民间资本参与西部大开发,积极引导外商投资和沿海企业西进。

(六) 引导外商投资和沿海企业西进。

西部特色优势产业的发展,将主要依靠民间资本的大规模进入。由于西部地区发展水平低,民间力量十分有限,因此,采取得力有效的政策措施,积极引导外商投资和沿海企业西进,将是一条可行的路径选择。当前,随着沿海要素成本的上涨和产业升级的压力,加上近年来西部大开发战略的实施,西部地区基础设施已有较好的基础,基本具备了承接东部产业转移的能力。因此,可以认为,当前我国正面临一个引导外商投资和沿海企业西进的大好时机。这种“西进”将可以把东部的资金、技术、人才、品牌、管理和营销技术与西部丰富的资源和低要素成本有机结合起来,由此形成一种东西互动共赢的局面。

为积极引导外商投资和沿海企业西进,需要国家在战略和政策上作出相应的调整。一是从过去的“就资金移动劳动力”战略转向“就劳动力移动资金”战略,积极引导沿海企业和资金向其他地区转移,以在中西部和东北地区创造更多的工作岗位和就业机会;二是实行以开放促和谐的新型开放战略,积极引导外商投资和加工贸易西进,加快沿边地区对外开放步伐,把扩大对外开放与促进区域协调发展有机结合起来,切实依靠对外开放促进区域协调发展,形成以开放促协调的良性互动格局;三是鼓励沿海开发区西进,如鼓励它们利用自身的管理、营销、人才和资金优势,采取合资、合作、参股、委托经营等多种形式,向中西部和东北地区扩张;四是实行差别化的市场准入政策,对珠三角、长三角等优化开发区域,要逐步提高市场准入门槛,鼓励这些地区加快产业升级,引导其产业向中西部特别是中西部重点开发区域转移。

东部与中西部地区间相对差距系数 = (东部指标值 - 中西部指标值) / 东部指标值 × 100%。