

创新驱动建设西部开放高地

——中国发展论坛·2015 论文综述

沈晓英

西部幅员辽阔、资源禀赋富足、人文底蕴深厚,发展潜力巨大。2000年开始实施的西部大开发战略,给中国西部地区发展注入了强大动力。新常态下,中共中央、国务院审时度势地提出了“一带一路”战略,将极大提升西部竞争力。创新驱动建设西部开放高地,不仅有利于促进中国东、中、西部经济协调发展,而且也担负着推动长江经济带建设和“一带一路”国家战略的实施,对中国经济发展具有不可替代的战略意义。为此,致公党中央联合四川省政协于2015年9月在四川成都举办中国发展论坛·2015,论坛以“创新驱动建设西部开放高地”为主题,就新常态下建设内陆开放高地等问题进行了研讨。结合专家学者的观点以及致公党中央在西部省份开展的调研,现将有关观点综述如下。

一、建设西部开放高地,应立足“西部”沃土

西部地区不仅幅员辽阔,而且沿疆地区具有漫长的边境线;既是东部沿海地区的战略腹地,又是“一带一路”等战略的前沿阵地。因此,建设西部开放高地要立足西部自身优势,破除“不沿海,就没有地理优势”的思想障碍,结合自身的资源禀赋与自然环境,依据西部实际,探索一条“内外联动、互利共赢、安全高效”的可持续发展之路。

在今年的政府工作报告中李克强总理指出,要把“一带一路”建设与区域开发开放结合起来。四川大学的杨明洪教授认为,西部各地区要在“一带一路”的大战略下,借力中国政府对外倡议的“一带一路”共建,将本地区的发展战略与“一带一路”战略对接起来,练好内功,全面推动各项改革。

其次,西部的开放应结合成渝经济区等发展战略,充分发挥包括四川、重庆等在内的丝绸之路经济带节点省市的作用。成渝城市群位于“一带一路”与长江经济带连接点、向西开放与沿江开放结合点,已经成为国家两大空间战略交汇、联动发展的战略纽带和核心腹地。最新统计数据显示,目前260多家世界500强先后用脚投票,选择落户成都。

来自淮南市经济发展研究所的杨玉红认为,在成渝经济区建设开放型区域一体化发展与合作网络,特别是要加强协同创新,促进科技与经济深度融合,以创新驱动区域经济加快转型升级,才能更好地形成和发散内陆开放型经济发展的“高地效应”。四川、重庆、陕西、新疆等地作为丝绸之路经济带上的重要节点区域,就这些城市的开放创新融合发展,四川省社会科学院的李后强教授指出,加强开放与创新互动是重要前提。以四川为例,应着重关注三个开放创新能力建设,即以开放加速产业协同创新、以城市创新夯实开放载体、以平台建设为重点完善开放创新体系。

第三,合理调整城市布局,推进新型城镇化道路。云南财经大学的孙明提出了西部地区城镇化发展的三个维度,即建设安全和谐型城镇、民族特色型城镇和智慧生态型城镇。国家环保部南京环保所高吉喜所长建议应从生态文明的视角考虑新型城镇化的发展,从国家层面开展城镇化顶层设计,以宜居为目标规划布局城市发展,加大城市规划中生物多样性保护设计力度,优化人居环境与自然环境协调格局;从区域和决策源头设计生产体系、预防城市生态灾害。东部沿海地区在城镇化道路上的经验和教训,值得西部地区借鉴。上海师范大学的陆伟芳教授在研究东部沿海地区的城镇化发展状况后,给出西部城镇化的三点思路:一是城镇化的空间扩展模式,二是城市内部设施的建设思路,三是城市外部的城镇体系的及早规划实施。贵州财经大学的徐和平教授建议利用科技进步与创新助推新型城镇化的发展。他认为,通过科技进步与创新助推新型城镇化发展,为城镇化提供雄厚的物质基础,同时通过科技进步改善城市规模结构体系和生态环境,并为城镇化提供巨大的空间载体,将城镇化影响扩散到农村腹地,以科技进步与创新促进现代农业与农村非农产业发展,为城镇化提供粮食安全与城乡社会的和谐发展。

二、建设西部开放高地,要做好“开放”这篇文章

创新驱动建设西部开放高地,就是进一步利用国际国内两种资源、两个市场。内陆开放是国家对外开放的重要组成,打造内陆开放高地集群是中国加快内陆开放的重要内容。西部因其特殊区位,与中亚、南亚等国家有密切的联系。对中亚和南亚的开放,给整个西部都带来了很大的机遇。

在四川省发改委工作多年的解洪建议,在“十三五”规划和“一带一路”战略愿景与行动中,充分体现“发挥内陆开放的作用”的内容,在西部具有较强竞争力和发展潜力的区域中培育和打造内陆开放高地集群。各个内陆开放高地之间建立常态化的联系协调机制,加强沟通合作,形成合力,共建与其他国家和地区的双边或多边合作机制。

建设西部高地,进一步开放中国的西部边疆,与此同时,西部边疆的开放又会给西部开发带来挑战。杨明洪教授建议统筹“一带一路”与“两廊”,妥善处理“一带两廊”中的敏感问题。他建议统筹境内民族与境外民族关系,促进跨境民族的良性互动,尤其是与中亚地区一些国家跨境民族的互动。厘清境内外民族之间的正常交往与非正常交往、有害交往与无害交往的界限,列出新丝绸之路经济带建设中可能危害国家安全的负面清单,划定政策红线,规避可能存在的潜在风险。

必须站在维护国家安全的战略高度、促进全国经济社会发展“一盘棋”的高度,统筹谋划和推动西部大开发。杨明洪教授建议,建设西部开放高地过程中必须充分重视国家安全问题,既要注意国外安全,又要重视国内安全;既要重视传统安全,又要重视非传统安全。

三、建设西部开放高地,需注重经济的转型升级

新常态下,建设西部开放高地,应从西部经济的发展动力着手。根据复旦大学孙立坚教授的分析,未来西部经济发展动力主要来源于四大红利:一是“中国制造”向“中国创造”和“中国智造”延伸产生的红利;二是通过比较优势在大城市和海外市场获取的投资红利;三是为淘汰落后产能而培育公平竞争优胜劣汰的市场环境所释放的资源配置红利;四

是政府职能转变所释放的制度红利。

推进西部地区新型城镇化建设,是建设西部开放高地的重要前提。而新型城镇化的发展,必须要有一定的产业体系做支撑。目前西部地区产业存在结构发展水平滞后、融合度不佳、产业聚集能力差、现有产业结构难以满足新型城镇化的就业需求,农业产业的基础作用没有得到充分发挥,高新技术产业发展滞后,传统资源型产业衰退趋势明显等问题。昆明理工大学杨丽教授建议,西部以新型城镇化战略思想为指导,依据西部新型城镇化发展的总体目标,以科学规划为先导,以第二产业为支点,第一、三产业为延伸点,在新型城镇化发展中,通过产业整合,继续做大烟草、矿产、能源、生物、旅游、文化等支柱产业,以中小城镇发展为新型城镇化的发展基础,以各种各类园区为新型城镇化发展的新的增长点,形成以高原特色农业、生态旅游、绿色地产、文化创意等主干产业,新型城镇化、新型工业化、新型高原特色农业现代化联动发展的产业支撑体系。

产业发展不能忽视科技的力量。据统计,中国60%以上的科技资源都集中在东部发达地区,西部地区在科技资源占有、科技资源利用效率、科技发展水平等方面与东部地区还有较大的差距。李后强认为,在资源和环境质量方面,西部地区面临的约束更强,同时,人口红利下降与人力资源红利输出趋势并未得以根本扭转,因此,唯有将经济增长建立在技术进步上,提升创新能力,形成巨大引擎,才能使西部地区成为新常态下的经济高地。中科院成都文献情报中心的杨志萍研究员等建议从国家和地区层面,系统性建立对西部地区的科技资源与研发投入的优化规划,从政策制定、行政管理和市场投入等方面提升西部地区科技创新投入强度,对决策机制、管理机制、服务机制以及系统建设进行优化,引导更多科技资源进入西部。同时强化对基础科学研究引导与资源配置,促进西部产业高效发展。上海海事大学的卢志刚建议加强东西部实施平台合作联盟,利用“互联网+”和大数据促进对口地区电子商务平台的建立。考虑西部区位特点,东部自贸区可充分发挥平台合作能力,运用大数据、互联网将西部特色产业转型升级。互联网技术是现代信息化的标志,东西部地区应注重信息化合作平台的建立,将西部传统产业与互联网结合起来,带动西部经济发展。

产业结构的调整还应该是利于优化区域生态环

境治理。上海市社科院的郁鸿胜建议,建立产业转移环境监管机制,通过强化区域联动,构造合理的产业结构,依照科学的产业政策对产业进行引导,优化生产结构、流通结构和投资结构等,完成区域间上下游产业的耦合,形成区域内协调有序的产业链。通过加强环境与资源监测的科学化、信息化和网络化建设,按照循环经济模式进一步提升资源型产业,实现生态产业的集聚效应和递延效应。

未来西部地区产业发展应重在结构调整和转型升级,重点扶持发展战略性新兴产业和大型高新技术企业,增强西部创新驱动能力。根据西部地区的资源禀赋优势及特点,应关注以下几方面:第一,制造业的发展。老三线建设给西部地区打下了航空航天、船舶、重工、电子、机械、能源等工业基础,这些工业基础也是西部大开发的基础。目前西部地区的制造业应该以军民融合为发展方向。第二,承接东部地区产业转移方面。改变原有思路,加强产业转入地在承接产业转移过程中的环保监管,防止污染转移。加快高能耗、重污染行业的落后产能淘汰工作,严格淘汰存量产业中严重浪费资源、严重污染环境、安全隐患突出、布局不合理的落后产能和企业。第三,重视中医药产业。西部中药材资源丰富,包括中药农业、中药工业、中药商贸和中药知识经济产业在内的中药产业,已经成为西部地区经济发展的重要支撑。另外,西部是民族民间医药的沃土。占中国少数民族80%的人口居住在西部,各少数民族创造的独具特色的医药文化,不仅为保障本民族医疗保健发挥了重要作用,同时也为丰富和发展中国医学科学事业作出了重要贡献。诸如藏医、维医、壮医、蒙医、苗医、土家医、彝医、瑶医、侗医等等,西部民间医学的积淀相当深厚,许多独特的疗法和方药以及大量的民间单、验、秘方,都有待进一步挖掘和开发。第四,发展休闲养生产业。国家中医药管理局的杨金生建议,结合西部的中医药资源,并立足西部地理优势和文化积淀,创新发展健康产业有利于资源优势转化为产品优势、产品优势转化为产业优势、产业优势转化为经济优势。

四、建设西部开放高地,应加强大通道建设,促进基础设施互联互通

一是加快川藏战略大通道建设。中国目前已具备雄厚的经济实力,有修建高原高速公路、高原铁

路、高原机场的技术和人才储备,具有加快建设川藏战略大通道的坚实基础和可行性。国家应从战略的高度,下大气力加快推进川藏战略大通道建设。四川省政协副主席、致公党四川省委会主委杨兴平建议,构建川藏间以干线公路为基础,以高速公路、铁路和航空运输为骨架,布局合理、优势互补、衔接顺畅、功能健全的综合交通运输体系,目前应以加快打造以川藏高速公路、川藏铁路以及干支线民用机场为基础的川藏战略大通道为重中之重。

二是加强水运建设,特别是长江黄金水道建设,并同步发展铁路、航空多式联运。长江黄金水道是西部地区向东出海的重要大通道,目前包括重庆、四川、贵州等西部省份融入长江黄金水道的主要节点在三峡大坝和南京长江大桥。经过调研,我们认为,应尽快深入开展南京长江大桥等通航净空不足的跨江大桥的改造研究,同时,尽快启动长江三峡第二航运通道的规划论证研究工作,并尽快实施建设,解决三峡船闸“卡脖子”问题。

铁路方面,西部地区缺乏联系环渤海、长三角、珠三角三大经济区的快速、大能力运输通道,缺乏连接欧亚大陆桥以及东南亚、南亚地区的便捷通道,尤其是铁路仍是西部综合交通运输体系中的薄弱环节。贵州财经大学徐和平认为,以城际铁路将区域城市与城镇连接起来,形成城市带或城市群。未来西部地区需要充分利用现代交通技术,以高速公路及轻轨推动城市外围郊区城镇发展,以公路连接农村腹地的小城镇,使城市触角深入农村。“十三五”期间,内陆地区的铁路口岸是建设重点。广东工业大学的蔡春林教授指出,应抓紧编制和实施港口集疏运体系专项规划,加快沿海疏港高速公路和铁路建设,积极发展水铁联运,加快推进以无水港与港口建设为枢纽的多式联运,通过铁路、公路、水路、航空等多式联运,实现区域间物流畅通,通过集疏运实现港口之间和区域物流体系之间的无缝衔接,特别是集装箱海铁联运,统筹协调各种运输方式,发挥综合运输整体效能。

航空方面,推进西部航空枢纽建设,加快成都新机场建设,提升双流国际机场客货运输功能,打造高效便捷的亚欧航空物流通道,构建空中丝绸之路。

三是加强信息平台建设。来自西南交通大学的李翔教授建议积极推进公路货运信息平台模式创新,打造平台融资环境。建议政府出台推进公路货

运信息平台服务创新、技术创新、发展模式创新和融资模式创新的保障政策。中国科学院的顾行发研究员从新疆在“一带一路”中的战略意义出发,提出建设新疆空间信息大数据中心,促进丝绸之路经济带的空间信息发展。

五、建设西部开放高地,应坚守生态保护这条红线

在建设西部开放高地时,必须看到中国一些西部地区生态平衡脆弱的现实问题。立足西部,要坚守生态保护这条红线。在开发建设过程中必须尊重自然规律,将生态文明理念融入互联互通、产业投资、资源开发、经贸合作、城市发展等领域重点建设项目的各方面和全过程,实现与环境友好型、资源节约型社会建设同步推进。这方面,专家学者们重点关注以下几点。

一是加强区域合作,共建长江上游生态安全屏障。长江上游生态屏障是国家生态安全屏障的重要组成部分,关系着整个长江的根基和长江全流域的生态安全,关系着国家新一轮西部大开发战略的科学实施。长江上游生态屏障建设涉及上游地区九个省(市、区),虽然各省(市、区)都将长江上游生态环境建设作为地方可持续发展的内容并做了大量工作,但是至今国家有关部门都没有召集相关省市就如何建设长江上游生态屏障开展过专门的协商和研讨,更没有形成专门的推进机构和协调机制,九省(市、区)之间也缺乏主动联络和协同推进。四川大学的邓玲教授建议,长江上游各省(市、区)加强合作,共建长江上游生态安全屏障。国家尽快组织编制长江上游生态屏障建设规划,成立长江上游生态屏障建设的权威领导机构,组建编制长江上游生态屏障建设规划的工作班子,成立专家咨询委员会,加强相关规划的协调,强化长江上游生态屏障建设的保障体系。上海社会科学院的郁鸿胜研究员建议实现生态城市功能协调发展。在长江经济带建设过程中,完善区域城市间的交通基础设施以及城市空间总体布局、产业发展、人口发展等,提升生态城市功能,从而解决经济发展中人与自然、沿江城市与长江生态和谐发展的的问题。长江流域各城市都要根据自身条件和主体功能定位,完善区域管理的制度基础,根据不同城市的特点制定相应的生态文明标准与指标,把生态文明理念贯穿于城乡总体规划。

二是加强对耕地、草原、湿地等资源的保护。西部地区资源丰富,但是自然环境形势严峻,尤其是生态承载能力比较弱。湖北省社会科学院的赵霞研究员建议保护耕地。实行严格的耕地保护制度,控制建设占用耕地,确保耕地面积不减少;稳定基本农田保护面积,稳步提高基本农田质量;大力推进土地开发整理,切实提高耕地综合生产能力。云南财经大学的孙明也建议,西部地区新型城镇化要避免盲目建新城、搞开发区、浪费土地资源、尤其耕地资源。加强耕地保护,严守 18 亿亩耕地底线,红线包括数量,也包括质量。湿地方面,以四川为例,湿地持续退化的局面尚未得到扭转、湿地保护压力大等问题突出。四川师范大学的杨存建建议加强湿地网络体系规划和建设,尽快建立湿地占补平衡损修平衡的保护机制和基于精细供需核算的科学补偿机制,并加强湿地保护的国内国际合作。

三是处理好生态保护与贫困地区和少数民族地区发展的矛盾。西部地区是少数民族聚居区域,南水北调西线工程、退耕还草等国家政策在实际执行过程中会带来民族矛盾等问题,包括牧民定居、少数民族地区的贫困、藏区问题等。西南民族大学的杨胜利建议,重点解决牧民定居工程的遗留问题。将牧民定居工程中没有覆盖的牧民户,纳入精准扶贫的范围,由国家用扶贫专项资金针对性帮扶,解决其居无定所的问题。其次,牧民定居工程遗留的债务问题,建议纳入中央化解地方债务的总盘子,逐步消化解决。引导牧民定居计划中的富余人员参加职业培训,主动转入旅游、商贸等服务行业,实现定居后的再发展,从根本上缓解生态保护与生态建设的压力。同时,改变现有的干部考核机制,杜绝一味追求 GDP 等经济指标的做法,体现生态文明建设的总要求。

(作者系致公党中央参政议政部干部)