

西部大开发 3.0

——解读《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》

摘要

2020年5月中共中央、国务院发布《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》(以下简称“《意见》”),标志着西部大开发战略迈入第三个阶段。《意见》提出:“形成大保护、大开放、高质量发展的新格局”。由此来看,自然保护、双向开放和高质量发展将是新阶段西部大开发的三条政策主线。

自然保护方面,提升能源开采的环保水平,提高能源利用效率;发挥自然环境优势,发展休闲旅游、健康养生等新兴产业;保护与开发相结合,稳步开展重点区域综合治理。

双向开放方面,积极参与“一带一路”建设,提高西向开放水平;深化与东部地区的区际合作,通过区际协同实现互惠双赢。

高质量发展方面,提高基本公共服务水平,推动基本公共服务常住人口全覆盖;提升基础设施通达程度,为能源、旅游产业的发展创造条件;促进产业升级,聚焦大数据、人工智能、互联网+、电子商务、旅游休闲和物流行业的发展。

为实现上述目标,《意见》提出了一系列配套政策支持。与2010年的配套政策相比,财政方面,更加强调转移支付对生态保护的支持,通过优化财政承受能力计算方法提高地方政府融资能力;金融方面,更加强调金融对环保、扶贫、基础设施等特定领域的支持;土地方面,推进耕地指标和城乡建设用地指标在国家统筹管理下实现跨省域调剂。

关键词: 西部大开发

宏观研究部

郭于玮

高级分析师

电话: 021_22852641

邮箱: guoyw@cib.com.cn

鲁政委

兴业银行 首席经济学家

华福证券 首席经济学家



扫描下载兴业研究 APP
获取更多研究成果

事件：

5月17日，中共中央、国务院发布《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》。

点评：

继2000年十五届五中全会提出实施西部大开发战略、2010年中共中央国务院发布《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》之后，2020年5月中共中央、国务院发布《关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》（以下简称“《意见》”），标志着西部大开发战略迈入第三个阶段。

《意见》提出：“形成大保护、大开放、高质量发展的新格局”，并提出了西部大开发新阶段的奋斗目标：“到2035年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当，努力实现不同类型地区互补发展、东西双向开放协同并进、民族边疆地区繁荣安全稳固、人与自然和谐共生。”与2010年相比，《意见》对经济和产业发展着墨减少，更加强调生态环境的保护，提高对外开放水平，并缩小东西部在基本公共服务、基础设施和人民生活水平方面的差距。

由此来看，大保护、大开放和高质量发展将是西部大开发新阶段的三条政策主线。为了实现新阶段的奋斗目标，《意见》从财政政策、金融政策、产业政策、用地政策等方面部署了一系列支持措施。

图表1 新老奋斗目标对比

时间	奋斗目标
2010年	到2020年，西部地区基础设施更加完善，现代产业体系基本形成，建成国家重要的能源基地、资源深加工基地、装备制造业基地和战略性新兴产业基地，综合经济实力进一步增强；生态环境恶化趋势得到遏制，基本公共服务能力与东部地区差距明显缩小；人民生活水平和质量大幅提升，基本实现全面建设小康社会奋斗目标。
2020年	确保到2020年西部地区生态环境、营商环境、开放环境、创新环境明显改善，与全国一道全面建成小康社会；到2035年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当，努力实现不同类型地区互补发展、东西双向开放协同并进、民族边疆地区繁荣安全稳固、人与自然和谐共生。

资料来源：兴业研究

1、人与自然和谐共生

《意见》要求：“促进西部地区经济发展与人口、资源、环境相协调，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展……”。

第一，提升能源开采的环保水平，提高能源利用效率，发展可再生能源。

西部地区是我国煤炭、油气、水电等能源的重要生产基地。2010年规划西部地

区能源产业发展时，更加强调加强对煤炭、油气等资源的勘察，加大水电、风电、光伏发电的建设力度。而 2020 年的《意见》更加强调提高煤炭开采的环保水平和开采效率，完善输电设施建设以加大西电东送力度，避免能源的浪费。

图表 2 新老能源规划对比

时间	能源规划
2010 年	煤炭：合理开发利用煤炭资源，加快西部地区煤炭和煤层气资源勘查。 石油天然气：加强陆地新区和塔里木、鄂尔多斯等盆地油气资源勘查，努力增加探明储量，实施精细开发，积极合理发展石油天然气化工。 水电：有序推进重点流域大型水电项目建设，因地制宜建设中小型水电站。 新能源：建设一批大型风电基地和太阳能光伏发电基地，增加核能资源供应，大幅度提高可再生能源在能源消费中的比重，促进能源结构调整。
2020 年	煤炭：优化煤炭生产与消费结构，推动煤炭清洁生产与智能高效开采，积极推进煤炭分级分质梯级利用。 石油天然气：建设一批石油天然气生产基地。加快煤层气等勘探开发利用。 水电：加强可再生能源开发利用，开展黄河梯级电站大型储能项目研究，培育一批清洁能源基地。 新能源：加快风电、光伏发电就地消纳加强电网调峰能力建设，有效解决弃风弃光弃水问题。继续加大西电东送等跨省区重点输电通道建设，提升清洁电力输送能力。

资料来源：兴业研究

第二，发挥自然环境优势，发展休闲旅游、健康养生等新兴产业。2020 年《意见》提出：“支持西部地区发挥生态、民族民俗、边境风光等优势，深化旅游资源开放、信息共享、行业监管、公共服务、旅游安全、标准化服务等方面国际合作，提升旅游服务水平。依托风景名胜区、边境旅游试验区等，大力发展旅游休闲、健康养生等服务业，打造区域重要支柱产业。”

第三，加大美丽西部建设力度，筑牢国家生态安全屏障。一方面，坚持在开发中保护、在保护中开发，按照全国主体功能区建设要求，保障好长江、黄河上游生态安全，保护好冰川、湿地等生态资源。另一方面，稳步开展重点区域综合治理。大力推进青海三江源生态保护和建设、祁连山生态保护与综合治理、岩溶地区石漠化综合治理、京津风沙源治理等。

2、东西双向开放协同并进

《意见》要求：“以共建‘一带一路’为引领，加大西部开放力度”。

第一，积极参与“一带一路”建设，提高西向开放水平。支持新疆加快丝绸之路经济带核心区建设，支持内蒙古深度参与中蒙俄经济走廊建设，提升云南与东盟经济体的合作水平。支持西部地区自由贸易试验区在投资贸易领域依法依规开展先行先试，探索建设适应高水平开放的行政管理体制。

第二，建设开放大通道，完善对外开放的基础设施。海运方面，依托北部湾港口建设，发展向海经济。陆运方面，优化中欧班列组织运营模式，加强中欧班列枢纽节点建设。内河运输方面，依托长江黄金水道，构建陆海联运、空

铁联运、中欧班列等有机结合的联运服务模式和物流大通道。

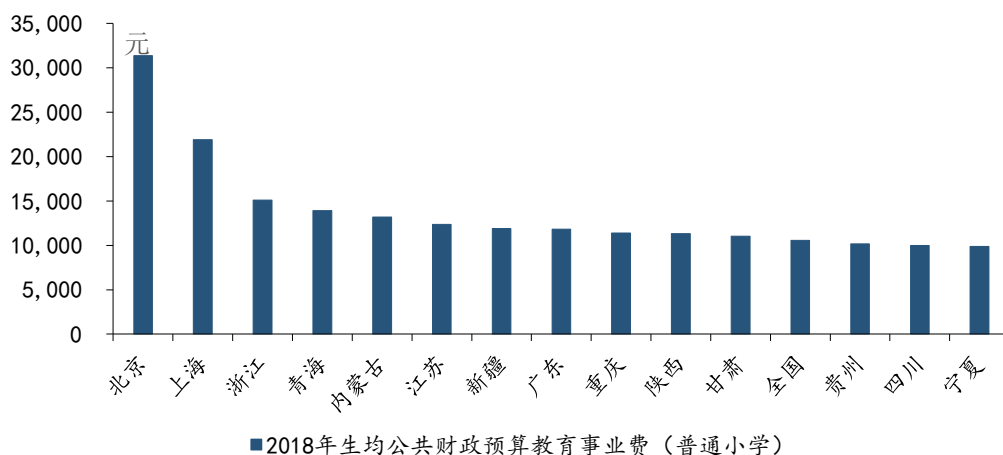
第三，深化与东部地区的区际合作。西北省份依托陆桥综合运输通道，与江苏、山东等东中部省份拓展经济往来。广西可积极参与粤港澳大湾区建设，通过区际合作实现互惠双赢。

3、高质量发展

《意见》要求：“到 2035 年，西部地区基本实现社会主义现代化，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平与东部地区大体相当……。”

第一，提高基本公共服务水平。2018 年中共中央、国务院发布的《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》将国家基本公共服务质量要求总结为幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶以及优军服务保障、文体服务保障 9 个方面。受经济发展水平的制约，西部地区的基本公共服务水平与东部存在一定的差距。以 2018 年普通小学的生均公共财政预算教育事业费为例，北京的这一指标达到 3.1 万，上海为 2.2 万，而四川仅接近 1.0 万。为此，《意见》提出：“推动基本公共服务常住人口全覆盖，保障符合条件的未落户农民工在流入地平等享受城镇基本公共服务。”

图表 3 普通小学生均公共财政预算教育事业费



资料来源：WIND, 兴业研究

第二，提升基础设施通达程度。由于经济发展水平相对较低、部分地区地理环境复杂，西部地区的交通通达程度不及东部地区。针对西部地区的情况，《意见》提出：“加快川藏铁路、沿江高铁、渝昆高铁、西（宁）成（都）铁路等重大工程规划建设。注重高速铁路和普通铁路协同发展，继续开好多站点、低票价的‘慢火车’。”为支持能源产业，“强化资源能源开发地干线通道规划建设”；为支持旅游产业，“打通断头路、瓶颈路，加强出海、扶贫通道和旅游交通基础设施建设。”

第三，促进新兴产业发展。2010 年对西部地区新兴产业的规划主要集中在新能源、新材料、节能环保和生物医药等领域。与之相比，2020 年的《意见》

重点聚焦大数据、人工智能、互联网+、电子商务、旅游休闲和物流行业的发展。
为支持新兴产业发展,《意见》要求:“进一步提高农村、边远地区信息网络覆盖水平。”

图表 4 新老新兴产业规划对比

时间	新兴产业规划
2010 年	• 大力发展新能源、新材料、节能环保、生物医药、信息网络、新能源汽车、航空航天等战略性新兴产业,瞄准产业发展新方向,在重点领域率先实现技术突破。 • 加快物联网的研发应用。 • 大力支持自主创新技术成果产业化,形成一批发展潜力大、带动能力强的高新技术产业链、集聚区和产业基地。
2020 年	• 积极发展大数据、人工智能和“智能+”产业,大力发展工业互联网。 • 推动“互联网+教育”、“互联网+医疗”、“互联网+旅游”等新业态发展,推进网络提速降费,加快发展跨境电子商务。 • 支持西部地区发挥生态、民族民俗、边境风光等优势,提升旅游服务水平。大力发展旅游休闲、健康养生等服务业,打造区域重要支柱产业。 • 加快发展现代服务业特别是专业服务业,加强现代物流服务体系建设和。

资料来源: 兴业研究

4、配套政策支持

2010 年和 2020 年的西部大开发相关指导意见都在财政、金融、产业和用地等多个政策领域制定了配套措施。

财政政策方面,2020 年的《意见》继续要求加大对西部地区的转移支付力度,并进一步提出加强转移支付在生态保护方面的支持力度,“考虑重点生态功能区占西部地区比例较大的实际,继续加大中央财政对重点生态功能区转移支付力度,完善资金测算分配办法。”

同时,《意见》提出:“考虑西部地区普遍财力较为薄弱的实际,加大地方政府债券对基础设施建设的支持力度,将中央财政一般性转移支付收入纳入地方政府财政承受能力计算范畴。”针对性地优化财政承受能力测算方法,提升西部地区债务融资能力,有助于支持其改善基础设施。此外,《意见》要求:“适当降低社会保险费率,确保总体上不增加企业负担。”

金融政策方面,2010 年的金融政策更强调加强政策性金融和基层金融机构对西部发展的支持。而 2020 年的《意见》提出:“引导和鼓励银行业金融机构合理调配信贷资源,加大对西部贫困地区扶贫产业支持力度”,“增加绿色金融供给”,并要求“依法合规探索建立西部地区基础设施领域融资风险分担机制。”由此来看,2020 年的《意见》更加注重金融政策对扶贫、绿色环保、基建等特定领域的支持。

产业政策方面,《意见》提出:“实行负面清单与鼓励类产业目录相结合的产业政策,提高政策精准性和精细度。在执行全国统一的市场准入负面清单基础上,对西部地区鼓励类产业目录进行动态调整,与分类考核政策相适应”,“继

续完善产业转移引导政策，适时更新产业转移指导目录。”

土地政策方面，2010 年与 2020 年的相关指导意见均要求建设用地指标向西部地区倾斜，且保障重点领域用地，但 2020 年的《意见》进一步要求：“**推进耕地指标和城乡建设用地指标在国家统筹管理下实现跨省域调剂。**”这意味着西部地区可以通过与东部地区调剂耕地和建设用地指标提高土地资源利用效率、补充财政收入。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_5029

