

兰州大学

党委中心组学习、师生政治理论学习



第
182
期
学
习
资
料

兰州大学党委宣传部

目录

中共中央国务院 关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见.....	3
西部大开发战略的提出与发展历程.....	15
国家发改委有关负责人关于《指导意见》的解读.....	16
推进西部大开发形成新格局.....	20
专家评论.....	25

中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见

强化举措推进西部大开发形成新格局，是党中央、国务院从全局出发，顺应中国特色社会主义进入新时代、区域协调发展进入新阶段的新要求，统筹国内国际两个大局作出的重大决策部署。党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，西部地区经济社会发展取得重大历史性成就，为决胜全面建成小康社会奠定了比较坚实的基础，也扩展了国家发展的战略回旋空间。但同时，西部地区发展不平衡不充分问题依然突出，巩固脱贫攻坚任务依然艰巨，与东部地区发展差距依然较大，维护民族团结、社会稳定、国家安全任务依然繁重，仍然是全面建成小康社会、实现社会主义现代化的短板和薄弱环节。新时代继续做好西部大开发工作，对于增强防范化解各类风险能力，促进区域协调发展，决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，具有重要现实意义和深远历史意义。为加快形成西部大开发新格局，推动西部地区高质量发展，现提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，落实总体国家安全观，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，深化市场化改革、扩大高水平开放，坚定不移推动重大改革举措落实，防范化解推进改革中的重大风险挑战。强化举措抓重点、补短板、强弱项，形成大保护、大开放、高质量发展的新格局，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，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，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。

二、贯彻新发展理念，推动高质量发展

（一）打好三大攻坚战。把打好三大攻坚战特别是精准脱贫攻坚战作为决胜全面建成小康社会的关键任务，集中力量攻坚克难。重点解决实现“两不愁三保障”面临的突出问题，加大深度贫困地区和特殊贫困群体脱贫攻坚力度，减少和防止贫困人口返贫，确保到2020年现行标准下西部地区农村贫困人口全部实现脱贫，贫困县全部摘帽。在全面完成脱贫任务基础上压茬推进乡村振兴战略，巩固脱贫攻坚成果。结合西部地区发展实际，打好污染防治标志性重大战役，实施环境保护重大工程，构建生态环境分区管控体系。精准研判可能出现的主要风险点，结合西部地区实际，进一步完善体制机制，拿出改革创新举措。坚持底线思维，强化源头管控，有效稳住杠杆率。

（二）不断提升创新发展能力。以创新能力建设为核心，加强创新开放合作，打造区域创新高地。完善国家重大科研基础设施布局，支持西部地区在特色优势领域优先布局建设国家级创新平台和大科学装置。加快在西部具备条件的地区创建国家自主创新示范区、科技成果转移转化示范区等创新载体。进一步深化东西部科技创新合作，打造协同创新共同体。在西部地区布局建设一批应用型本科高校、高职学校，支持“双一流”高校对西部地区开展对口支援。深入推进大众创业万众创新，促进西部地区创新创业高质量发展，打造“双创”升级版。健全以需求为导向、以企业为主体的产学研一体化创新体制，鼓励各类企业在西部地区设立科技创新公司。支持国家科技成果转化引导基金在西部地区设立创业投资子基金。加强知识产权保护、应用和服务体系建设，支持开展知识产权国际交流合作。

（三）推动形成现代化产业体系。充分发挥西部地区比较优势，推动具备条件的产业集群化发展，在培育新动能和传统动能改造升级上迈出更大步伐，促进信息技术在传统产业广泛应用并与之深度融合，构建富有竞争力的现代化产业体系。推动农村一二三产业深度融合，促进农牧业全产业链、价值链转型升级。加快推进高标准农田、现代化生态牧场、粮食生产功能区和棉油糖等重要农产品生产保护区建设，支持发展生态集约高效、用地规范的设施农业。加快高端、特色农机装备生产研发和推广应用。推动发展现代制造业和战略性新兴产业。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，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。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。

（四）优化能源供需结构。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，稳步开展煤制油、煤制气、煤制烯烃等升级示范。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。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。加快风电、光伏发电就地消纳。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。加强电网调峰能力建设，有效解决弃风弃光弃水问题。积极推进配电网改造行动和农网改造升级，提高偏远地区供电能力。加快北煤南运通道和大型煤炭储备基地建设，继续加强油气支线、终端管网建设。构建多层次天然气储备体系，在符合条件的地区加快建立地下储气库。支持符合环保、能效等标准要求的高载能行业向西部清洁能源优势地区集中。

（五）大力促进城乡融合发展。深入实施乡村振兴战略，做好新时代“三农”工作。培养新型农民，优化西部地区农业从业者结构。以建设美丽宜居村庄为目标，加强农村人居环境和综合服务设施建设。在加强保护基础上盘活农村历史文化资源，形成具有地域和民族特色的乡村文化产业和品牌。因地制宜优化城镇化布局与形态，提升并发挥国家和区域中心城市功能作用，推动城市群高质量发展和大中小城市网络化建设，培育发展一批特色小镇。加大对西部地区资源枯竭等特殊类型地区振兴发展的支持力度。有序推进农业转移人口市民化。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。总结城乡“资源变资产、资金变股金、农（市）民变股东”等改革经验，探索“联股联业、联股联责、联股联心”新机制。统筹城乡市政公用设施建设，促进城镇公共基础设施向周边农村地区延伸。

（六）强化基础设施规划建设。提高基础设施通达度、通畅性和均等化水平，推动绿色集约发展。加强横贯东西、纵贯南北的运输通道建设，拓展区域开发轴线。强化资源能源开发地干线通道规划建设。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”。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。加强综合客运枢纽、货运枢纽（物流园区）建设。完善国家物流枢纽布局，提高物流运行效率。加强航空口岸和枢纽建设，扩大枢纽机场航权，积极发展通用航空。进一步提高农村、边远地区信息网络覆盖水平。合理规划建设一批重点水源工程、江河湖泊骨干治理工程和大型灌区工程，加强大中型灌区续建配套与现代化改造、中小河流治理和病险水库除险加固、抗旱水源工程建设和山洪灾害防治。推进城乡供水一体化和人口分散区域重点小型标准化供水设施建设，加强饮用水水源地规范化建设。

（七）切实维护国家安全和社会稳定。统筹发展与安全两件大事，更好发挥西部地区国家安全屏障作用。巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族共同团结奋斗和共同繁荣发展。深入推进立体化社会治安防控，构建坚实可靠的社会安全体系。

三、以共建“一带一路”为引领，加大西部开放力度

（八）积极参与和融入“一带一路”建设。支持新疆加快丝绸之路经济带核心区建设，形成西向交通枢纽和商贸物流、文化科教、医疗服务中心。支持重庆、四川、陕西发挥综合优势，打造内陆开放高地和开发开放枢纽。支持甘肃、陕西充分发掘历史文化优势，发挥丝绸之路经济带重要通道、节点作用。支持贵州、青海深化国内外生态合作，推动绿色丝绸之路建设。支持内蒙古深度参与中蒙俄经济走廊建设。提升云南与澜沧江—湄公河区域开放合作水平。

（九）强化开放大通道建设。积极实施中新（重庆）战略性互联互通示范项目。完善北部湾港口建设，打造具有国际竞争力的港口群，加快培育现代海洋产业，积极发展向海经济。积极发展多式联运，加快铁路、公路与港口、园区连接线建设。强化沿江铁路通道运输能力和港口集疏运体系建设。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。支持在西部地区建设无水港。优化中欧班列组织运营模式，加强中欧班列枢纽节点建设。进一步完善口岸、跨境运输和信息通道等开放基础设施，加快建设开放物流网络和跨境邮递体系。加快中国—东盟信息港建设。

（十）构建内陆多层次开放平台。鼓励重庆、成都、西安等加快建设国际门户枢纽城市，提高昆明、南宁、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特等省会（首府）城市面向毗邻国家的次区域合作支撑能力。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。加快内陆开放型经济试验区建设，研究在内陆地区增设国家一类口岸。研究按程序设立成都国际铁路港经济开发区。有序推进国家级新区等功能平台建设。整合规范现有各级各类基地、园区，加快开发区转型升级。鼓励国家级开发区实行更加灵活的人事制度，引进发展优质医疗、教育、金融、物流等服务。办好各类国家级博览会，提升西部地区影响力。

（十一）加快沿边地区开放发展。完善沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区布局，支持在跨境金融、跨境旅游、通关执法合作、人员出入境管理等方面开展创新。扎实推进边境旅游试验区、跨境旅游合作区、农业对外开放合作试验区等建设。统筹利用外经贸发展专项资金支持沿边地区外经贸发展。完善边民互市贸易管理制度。深入推进兴边富民行动。

（十二）发展高水平开放型经济。推动西部地区对外开放由商品和要素流动型逐步向规则制度型转变。落实好外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，有序开放制造业，逐步放宽服务业准入，提高采矿业开放水平。支持西部地区按程序申请设立海关特殊监管区域，支持区域内企业开展委内加工业务。加强农业开放合作。推动西部优势产业企业积极参与国际产能合作，在境外投资经营中履行必要的环境、社会和治理责任。支持建设一批优势明显的外贸转型升级基地。建立东中西部开放平台对接机制，共建项目孵化、人才培养、市场拓展等服务平台，在西部地区打造若干产业转移示范区。对向西部地区梯度转移企业，按原所在地区已取得的海关信用等级实施监督。

（十三）拓展区际互动合作。积极对接京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略。支持青海、甘肃等加快建设长江上游生态屏障，探索协同推进生态优先、绿色发展新路径。依托陆桥综合运输通道，加强西北

省份与江苏、山东、河南等东中部省份互惠合作。加快珠江—西江经济带和北部湾经济区建设，鼓励广西积极参与粤港澳大湾区建设和海南全面深化改革开放。推动东西部自由贸易试验区交流合作，加强协同开放。支持跨区域共建产业园区，鼓励探索“飞地经济”等模式。加强西北地区与西南地区合作互动，促进成渝、关中平原城市群协同发展，打造引领西部地区开放开发的核心引擎。推动北部湾、兰州—西宁、呼包鄂榆、宁夏沿黄、黔中、滇中、天山北坡等城市群互动发展。支持南疆地区开放发展。支持陕甘宁、川陕、左右江等革命老区和川渝、川滇黔、渝黔等跨省（自治区、直辖市）毗邻地区建立健全协同开放发展机制。加快推进重点区域一体化进程。

四、加大美丽西部建设力度，筑牢国家生态安全屏障

（十四）深入实施重点生态工程。坚定贯彻绿水青山就是金山银山理念，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。进一步加大水土保持、天然林保护、退耕还林还草、退牧还草、重点防护林体系建设等重点生态工程实施力度，开展国土绿化行动，稳步推进自然保护地体系建设和湿地保护修复，展现大美西部新面貌。加快推进国家公园体系建设。

（十五）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。以汾渭平原、成渝地区、乌鲁木齐及周边地区为重点，加强区域大气污染联防联控，提高重污染天气应对能力。开展西部地区土壤污染状况详查，积极推进受污染耕地分类管理和安全利用，有序推进治理与修复。

（十六）加快推进西部地区绿色发展。落实市场导向的绿色技术创新体系建设任务，推动西部地区绿色产业加快发展。实施国家节水行动以及能源消耗总量和强度双控制度，全面推动重点领域节能减排。大力发展循环经济，推进资源循环利用基地建设和园区循环化改造，鼓励探索低碳转型路径。全面推进河长制、湖长制，推进绿色小水电改造。加快西南地区城镇污水管网建设和改造，加强入河排污口管理，强化西北地区城中村、老旧城区和城乡结合部污水截流、收集、纳管工作。加强跨境生态环境保护合作。

五、深化重点领域改革，坚定不移推动重大改革举措落实

（十七）深化要素市场化配置改革。探索集体荒漠土地市场化路径，设定土地用途，鼓励个人申领使用权。深入推进主业为充分竞争行业的商业类地方国有企业混合所有制改革。深化资源性产品等要素价格形成机制改革，建立健全定价成本信息公开制度。有序放开竞争性环节电价，深化输配电价改革。推进增量配电业务改革试点，开展电力现货交易试点。实施丰水期居民生活电能替代等电价政策，促进西部地区清洁能源消纳。建立健全天然气弹性价格机制和上下游价格传导机制。建立健全市场化、多元化生态保护补偿机制，进一步完善生态保护补偿市场体系。构建统一的自然资源资产交易平台，健全自然资源资产收益分配制度。提高西部地区直接融资比例，支持符合条件的企业在境内外发行上市融资、再融资，通过发行公司信用类债券、资产证券化产品融资。西部贫困地区企业首次公开发行上市、新三板挂牌、发行债券、并购重组等适用绿色通道政策。

（十八）积极推进科技体制改革。开展探索赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点工作。支持扩大科研经费使用自主权，提高智力密集型项目间接经费比例并向创新绩效突出的团队和个人倾斜。加快科技人员薪酬制度改革，扩大高校和科研院所工资分配自主权，健全绩效工资分配机制。

（十九）持续推进信用体系建设。建立健全地方信用法规体系。加强政务诚信建设，建立健全政府失信责任追究制度。完善省市县信用信息共享平台。加快征信市场建设，培育有良好信誉的信用服务机构，鼓励研发适合西部地区的征信产品。

（二十）努力营造良好营商环境。深化“放管服”改革，加快建设服务型政府。落实全国统一的市场准入负面清单制度，推动“非禁即入”普遍落实。推行政务服务“最多跑一次”和企业投资项目承诺制改革，大幅压缩工程建设项目审批时间。落实减税降费各项政策措施，着力降低物流、用能等费用。实施“双随机、一公开”监管，对新技术、新业态、新模式实行审慎包容监管，提高监管效能，防止任意检查、执法扰民。强化竞争政策的基础性地位，进一步落实公平竞争审查制度，加快清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，持续深入开展不正当竞争行为治理，形成优化营商环境长效机制。

六、坚持以人民为中心，把增强人民群众获得感、幸福感、安全感放到突出位置

（二十一）着力强化公共就业创业服务。完善城乡劳动者终身职业技能培训政策和组织实施体系。强化就业和国家通用语言培训。加大对高校毕业生在西部地区就业的扶持力度。积极引导农村劳动力转移就业和农民工返乡创业就业。妥善做好化解过剩产能中的职工分流安置工作。加大力度支持灵活就业和新就业形态。

（二十二）支持教育高质量发展。加强普惠性幼儿园建设，大力培养培训贫困地区幼儿园教师。加快改善贫困地区义务教育薄弱学校基本办学条件，全面加强乡村小规模学校、乡镇寄宿制学校建设。在县域义务教育学校学位供需矛盾突出地区有序增加义务教育供给，有效解决“大班额”问题，做好控辍保学工作。发展现代职业教育，推进职业教育东西协作，促进产教融合、校企合作。逐步普及高中阶段教育。加强学校语言文字工作，确保国家通用语言文字作为教育教学基本用语用字。支持探索利用人工智能、互联网开展远程教育，促进优质教学资源共享。支持西部地区高校“双一流”建设，着力加强适应西部地区发展需求的学科建设。持续推动东西部地区教育对口支援，继续实施东部地区高校对口支援西部地区高校计划、国家支援中西部地区招生协作计划，实施东部地区职业院校对口西部职业院校计划。促进西部高校国际人才交流，相关人才引进平台建设向西部地区倾斜。鼓励支持部委属高校和地方高校“订单式”培养西部地区专业化人才。

（二十三）提升医疗服务能力和水平。重点加强西部地区县级（含兵团团场）医院综合能力建设，持续改善农村医疗卫生条件，加快基层医疗卫生机构标准化建设。改善医疗基础设施和装备条件，提高医护人员专业技术水平。支持在西部地区建立若干区域医疗中心。探索利用人工智能、互联网等开展远程医疗，支持宁夏建设“互联网+医疗健康”示范区。充分发挥中医药在医疗卫生服务中的作用。加快补齐3岁以下婴幼儿照护服务短板。支持西部地区医疗机构与东中部地区医疗机构间开展双向交流。

（二十四）完善多层次广覆盖的社会保障体系。加快推进养老保险省级统筹，推进落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。合

理确定基本医疗保险保障水平，完善医疗保险关系转移接续措施。完善失业保险制度，逐步提高失业保障水平。科学制定低保标准，逐步拓展低保覆盖范围。建设统一的社会保险公共服务平台，推广以社会保障卡为载体的“一卡通”服务管理模式。

（二十五）健全养老服务体系。加快构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。稳步推进公办养老机构改革和建设，全面放开养老服务市场，积极引导社会资本进入养老服务业，扩大西部地区养老服务有效供给，探索建立长期照护保障体系。加大对养老服务设施建设支持力度，加强农村特困人员供养服务机构建设管理，稳步提高托底保障能力和服务质量。实施养老服务专业人才培养等工程。

（二十六）强化公共文化体育服务。完善公共文化服务设施网络，强化数字技术运用，推动文化惠民工程整合创新、提挡升级。推进县级融媒体中心建设，推动广播电视户户通，建立健全应急广播平台及传输覆盖网络。鼓励发展少数民族传统体育在内的群众体育。加强公共体育场馆建设，推进相关场馆免费或低收费开放。

（二十七）改善住房保障条件。完善分类分级补助标准，加大对农村危房改造补助资金倾斜支持力度。鼓励通过闲置农房置换或长期租赁等方式，解决农村特困群体基本住房安全问题。落实易地扶贫搬迁政策，完善安置区配套基础设施和公共服务设施。积极改善城镇中等偏下及以下收入住房困难家庭、新就业无房职工和城镇稳定就业的无房外来务工人员居住条件。

（二十八）增强防灾减灾与应急管理能力。推进西部地区城乡基层防灾减灾救灾能力建设，完善事故灾害综合风险评估技术标准体系，推进事故灾害综合风险评估和隐患排查治理。结合西部地区实际，推进实施灾害风险防控、监测预警、应急抢险救援、信息服务保障、救灾物资储备以及防灾减灾救灾科技支撑、宣传教育等能力建设工程。实施地震易发区房屋设施加固工程。推进西部地区灾害应急救援联动指挥平台建设，建立应急救援资源共享及联合处置机制。打造符合西部地区需求的防灾减灾救灾科技创新团队、实验基地和实验平台。加快提高骨干救援队伍专业化技术装备水平。

七、加强政策支持和组织保障

（二十九）分类考核。参照高质量发展综合评价指标和分领域评价指标，根据西部地区不同地域特点，设置各有侧重、各具特色的考核内容和指标，实施差异化考核。深入研究制定分类考核的具体措施。

（三十）财税支持。稳妥有序推进中央和地方收入划分改革。中央财政在一般性转移支付和各领域专项转移支付分配中，继续通过加大资金分配系数、提高补助标准或降低地方财政投入比例等方式，对西部地区实行差别化补助，加大倾斜支持力度。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。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。指导推动省以下财政事权和支出责任划分，调动市县积极性。对设在西部地区的鼓励类产业企业所得税优惠等政策到期后继续执行。赋予西部地区具备条件且有需求的海关特殊监管区域内企业增值税一般纳税人资格。对西部地区鼓励类产业项目在投资总额内进口的自用设备，在政策规定范围内免征关税。

（三十一）金融支持。支持商业金融、合作金融等更好为西部地区发展服务。引导金融机构加大对西部地区小微企业融资支持力度。落实无还本续贷、尽职免责等监管政策，在风险总体可控前提下加大对西部地区符合条件的小微企业续贷支持力度。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。支持轻资产实体经济企业或项目以适当方式融资。增加绿色金融供给，推动西部地区经济绿色转型升级。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。

（三十二）产业政策。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。适时修订中西部地区外商投资优势产业目录并进行动态调整。继续完善产业转移引导政策，适时更新产业转移指导目录。加大中央财政对西部地区自然资源调查评价的支持力度，自然资源调查计划优先安排西部地区项目。凡有条件在西部地区就地加工转化的能源、资源开发利用项目，支持在当地优先布局建设并优先审批核

准。鼓励新设在西部地区的中央企业及其分支机构在当地注册。适当降低社会保险费率，确保总体上不增加企业负担。

（三十三）用地政策。继续实施差别化用地政策，新增建设用地指标进一步向西部地区倾斜，合理增加荒山、沙地、戈壁等未利用土地开发建设指标。加强对基础设施领域补短板项目的用地保障。支持西部地区开放平台建设，对国家级新区、开发区利用外资项目以及重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区产业发展所需建设用地，在计划指标安排上予以倾斜支持。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。

（三十四）人才政策。努力造就忠诚干净担当的西部地区高素质干部队伍，注重选拔符合西部地区需要的专业化人才，建立健全有利于吸引、激励和留住人才的体制机制。落实完善工资待遇倾斜政策，结合事业单位改革，鼓励引导机关事业单位人员特别是基层公务员、教师、医护人员、科技人员等扎根西部。鼓励符合条件的企业实施股权激励、分红等中长期激励。允许国有企事业单位专业技术和管理人才按有关规定在西部地区兼职并取得合法报酬。允许退休公职人员按有关规定在西部地区创业。

（三十五）帮扶政策。深入开展对口支援新疆、西藏和青海等省藏区以及对口帮扶贵州等工作。继续实施中央和国家机关及企事业单位等定点帮扶。支持军队发挥优势，积极参与西部大开发。推动统一战线继续支持毕节试验区改革发展。鼓励东中部城市帮助边境城市对口培训亟需的管理和技术人才。鼓励企业结对帮扶贫困县（村）。进一步推动从中央和国家机关、东部地区选派优秀干部到西部地区挂职任职，注重提拔使用在西部地区作出突出贡献的优秀干部。继续做好公务员对口培训工作。

（三十六）组织保障。加强党对西部大开发工作的领导，强化各级党组织在推进西部大开发形成新格局进程中的领导作用。强化基层党组织建设，健全以党组织为领导的组织体系，着力提升基层党组织的组织力，引导广大党员干部在西部大开发中发挥先锋模范作用。激励干部担当作为，鼓励创造性贯彻落实。国务院西部地区开发领导小组要加强统筹指导，各成员单位和有关部门要各司其职、压实责任，密切配合、通力协作，制定配套政策措施并推进落实。国家发展改革委要切实承担国务院西部地区开发领导小组办公室职责，适时对

政策实施情况进行评估，发挥好督查促落实作用。西部地区各级党委和政府要切实承担主体责任，主动作为、真抓实干，结合本地区实际出台贯彻落实本意见的具体举措，团结带领广大干部群众认真抓好各项任务落实。要切实解决困扰基层的形式主义问题，让西部地区基层干部腾出更多精力干实事。东中部地区及社会各界要继续支持和参与西部大开发。

各地区各部门要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，认真落实党中央、国务院决策部署，解放思想、锐意进取、深化改革、破解矛盾，加快建立更加有效的区域协调发展新机制，以更大力度、更强举措推进西部大开发形成新格局。

西部大开发战略的提出与发展历程

1999年11月，中央经济工作会议敲定对西部进行大开发的战略决策。会议提出，要从大局、从战略的高度充分认识实施西部大开发的重大意义，要作为党和国家一项重要的战略任务，摆在更加突出的位置。随后，在12月份举行的全国计划工作会议上，国家发展计划委员会主任曾培炎指出：“要像当年搞特区那样，加快西部地区大开发。”

2000年1月，国务院成立了西部地区开发领导小组，标志着西部大开发正式拉开序幕。二十年来，国务院先后批复实施了四个西部大开发五年规划，并于2010年出台《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见（中发〔2010〕11号）》。2019年8月15日，国家发展改革委印发《西部陆海新通道总体规划》，明确到2025年将基本建成西部陆海新通道。

2020年5月，《中共中央、国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》印发实施，结合当前国内外形势，从贯彻新发展理念，推动高质量发展；以共建“一带一路”为引领，加大西部开放力度；加大美丽西部建设力度，筑牢国家生态安全屏障；深化重点领域改革，坚定不移推动重大改革举措落实；坚持以人民为中心，把增强人民群众获得感、幸福感、安全感放到突出位置；加强政策支持和组织保障等7个方面提出了36条举措。

国家发改委有关负责人关于《指导意见》的解读

一、新时代推进西部大开发形成新格局的重大意义

一是有利于促进区域协调发展，破解西部地区发展不平衡不充分的问题。新时代我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。西部地区集中了全国大多数老少边穷地区，经济社会发展水平与沿海地区相比还有不小差距，是实现“两个一百年”奋斗目标的重点和难点。同时，近年来西部地区内部分化开始显现，内部差距有所扩大。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要破解区域发展不平衡不充分问题，使西部地区比较优势得到有效发挥，区域间经济发展和人均收入水平差距保持在合理区间，基本公共服务、基础设施通达程度、人民生活水平等方面达到大致均衡。

二是有利于巩固国家生态安全屏障，促进西部地区可持续发展。西部地区是我国重要的生态安全屏障，拥有草原、湿地、森林等重要生态资源，但生态环境也十分脆弱，保护和修复任务艰巨。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要筑牢国家生态安全屏障，实现中华民族可持续发展。党的十九大报告明确提出，建立市场化、多元化生态补偿机制，这为破解西部地区生态环境保护与经济社会发展之间的矛盾提供了指引。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要构建良好生态资源保护者与受益者之间的桥梁和纽带，将西部地区生态红利转化为经济社会发展红利。

三是有利于促进陆海内外联动和东西双向互济，提升西部地区开放水平。当前，西部地区对外贸易和投资在全国的比重还比较低，与东中部地区对外开放的互动性、协同性也有待增强。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要加大西部开放力度置于突出位置，使西部地区进一步融入共建“一带一路”和国家重大区域战略，加快形成全国统一大市场，并发展更高层次的外向型经济；就是要从思想观念、基础设施、规则标准、营商环境等着手，积极参与产业链、供应链、价值链分工，深度融入全球经济体系。四是有利于增强内生增长动力，推动西部地区高质量发展。西部地区在科技研发和产业发展方面有一定基础，但自主创新能力还不够强，生产方式比较粗放，传统产业、重化工业

占比偏高，现代服务业发展相对滞后。过去那种粗放型、外延式的经济增长方式已不可持续，必须向以全要素生产率和劳动生产率提升为特征的集约型、内涵式经济发展方式转变。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要在充分发挥西部地区特色资源优势的基础上，更加强调科技创新在经济发展中的重要作用，加快培育战略性新兴产业和先进制造业，推动传统产业转型升级，加快发展现代服务业，推动西部地区经济发展方式实现根本性变革。五是有利于保障和改善民生，实现西部地区民族团结和边疆稳定。当前，西部地区在住房、教育、医疗、就业等民生领域还有不少短板。西部地区也是我国民族地区和边疆地区最集中的区域，巩固民族团结和边疆稳定的任务十分繁重。新时代推进西部大开发形成新格局，就是要改善西部城乡基础设施条件，有效提供优质教育、医疗等公共服务资源，提高就业、养老等公共服务水平，逐步缩小城乡发展差距；就是要巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族团结奋斗和共同发展。

二、下一步抓好《指导意见》贯彻落实的重点

一是以决战脱贫攻坚为标志，确保西部地区与全国一道全面建成小康社会。当前，脱贫攻坚已进入最后冲刺阶段，全国未摘帽贫困县都在西部地区。要努力克服疫情影响，聚焦52个未摘帽贫困县，加大政策支持、资金倾斜和工作力度，确保西部贫困人口如期脱贫、贫困县全部摘帽，与全国一道全面建成小康社会。保持现有帮扶政策总体稳定，及时做好返贫人口和新发生贫困人口的监测与帮扶。推动全面脱贫与乡村振兴有效衔接，同步促进脱贫攻坚成果巩固和相对贫困问题解决。培育乡村发展新动能，推进美丽乡村建设，补齐乡村公共设施短板。

二是以推进绿色发展为要求，加大美丽西部建设力度。西部地区要坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持在开发中保护、在保护中开发，走绿色可持续发展道路。抓好黄河流域生态保护修复和环境污染治理，巩固长江经济带共抓大保护、不搞大开发工作格局。进一步加大天然林保护、退耕还林还草、退牧还草、重点防护林体系建设等重点生态工程实施力度，推进自然保护地体系建设和湿地保护修复。开展三江源、祁连山等重点区域综合治理，加强区域大气污染联防联控，因地制宜加快城镇污水处理设施建设。促进西部地区绿色产

业加快发展，推动重点领域节能减排，大力发展节能环保产业和循环经济。

三是以共建“一带一路”为引领，扩大西部地区高水平开放。西部地区要找准定位，结合实际积极参与和融入共建“一带一路”。发挥一些地区沿海、沿江、沿交通干线的区位优势，做好人畅其行、物畅其流这篇文章，进一步加强与境内外的经贸联系。构建内陆和沿边多层次开放体系，高标准建设自由贸易试验区、边（跨）境经济合作区等功能平台。拓展区际互动合作，积极对接长江经济带、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展等国家重大区域战略。

四是以构建现代化产业体系为重点，增强西部地区经济高质量发展动力。充分发挥西部地区比较优势，推动产业集群化发展，在培育新动能和传统动能改造升级上迈出更大步伐，提升产业核心竞争力，进一步构建具有特色、体现优势、富有竞争力的现代化产业体系。培育和发展一批战略性新兴产业，改造提升传统产业，推动全产业链整体跃升。大力优化能源供需结构，着力提升传统能源高效清洁利用、可再生能源规模化利用、国家能源安全保障等能力。充分发挥西部地区特色优势，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。

五是以强化基础设施规划建设为抓手，夯实西部地区经济社会发展基础。在交通设施方面，重点提高通达度、通畅性和均等化水平，加强横贯东西、纵贯南北的运输通道建设，拓展区域开发轴线。加快川藏铁路等重大工程规划建设，推进区际省际高速公路通道和航空枢纽建设。在水利设施方面，重点规划建设一批重点水源工程、江河湖泊骨干治理工程、大型灌区工程；提高安全饮水保障能力。在能源设施方面，重点加强西电东送等跨省区能源通道建设，提升清洁电力输送能力。积极推进配电网改造行动和农网改造升级，提高偏远地区供电能力。在通信设施方面，重点推动城市农村“同网同速”，大力支持农村偏远地区特别是贫困村加快宽带网络建设。

六是以增强公共服务能力为关键，增进西部地区民生福祉。坚持以人民为中心的发展思想，围绕西部群众普遍关心的民生诉求，加快补齐社会民生领域短板，增强公共服务特别是基本公共服务能力，努力实现幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，促进社会公平正义。

针对新冠肺炎疫情暴露出来的短板问题，加强公共卫生、应急管理、防疫物资储备等领域能力建设。充分利用互联网等新技术，大力发展远程教育、医疗等服务。按程序将符合条件的西部省份纳入到区域医疗中心试点范围，引导较发达地区高水平医院在西部地区建立分支机构或分中心。

推进西部大开发形成新格局

经济日报-中国经济网

编者按 《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》日前发布，在西部省份广大干部群众中引发热烈反响。大家认为，强化举措推进西部大开发形成新格局，是党中央、国务院从全局出发，顺应中国特色社会主义进入新时代、区域协调发展进入新阶段的新要求，统筹国内国际两个大局作出的重大决策部署。要认真贯彻落实《指导意见》有关部署和要求，迅速行动起来，全力做好新时代西部大开发工作，增强防范化解各类风险能力，促进区域协调发展，推进西部大开发形成新格局。

青海：保障生态安全建设美丽西部

青海广大干部群众纷纷表示，《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》，给包括青海在内的西部地区发展带来了新的重大机遇，注入了新的强劲动力。

自2000年起，随着西部大开发战略的实施，青海进入发展快车道。数据显示：1999年到2019年，地区生产总值由63亿元增长到3051亿元。三次产业结构实现了由“一三二”到“三二一”的历史性转变，地方财政公共预算收入从30多亿元增长到282.3亿元，全省用于民生方面的支出由最初的50%提高到75%以上。全省教育、就业、住房、医疗卫生、社会保障等民生领域得到较好保障。一批基础设施建设取得了重大成就。公路里程由12000多公里增至8万公里，高速公路达3328公里。铁路运行里程达2299公里。民用机场由小到大，“一主六辅”机场格局形成；建成青藏铁路格拉段及电气化工程、盐湖钾肥百万吨工程、龙羊峡、拉西瓦、李家峡等一大批水电站，电力装机容量突破2700万千瓦，青海已建成全国最大的光伏发电基地，清洁能源装机比重达86.5%，开创了全省连续15日360小时100%清洁能源供电的世界纪录，今年青海电网将连续100天对三江源地区16个县和1个镇全部使用清洁能源供电，使绿色发展的底色更加亮丽。

《指导意见》提出，大力推进青海三江源生态保护和建设。青海省在全国率先出台《生态文明制度建设总体方案》，科学划定主体功能区，2016年开启全国第一个国家公园——三江源国家公园试点建设，国家公园建设走在全国前

列；青海湖整体水位连续14年上涨，湿地面积居全国首位；主要城市空气质量优良天数比例达83.4%。未来，青海将打好盐湖资源综合利用、清洁能源发展、特色农牧业发展、文化旅游产业发展四张牌，形成柴达木、三江源、祁连山、环青海湖、河湟地区五大生态板块，积极探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展之路，推进人与自然和谐共生，生态文明、绿色发展。

陕西：发挥区位优势补齐发展短板

经济日报-中国经济网讯 记者张毅报道：近年来，陕西深耕“门户、枢纽、流动”为关键词的“三个经济”，取得长足进展。2019年，陕西物联网用户增量西部第一。刚刚结束的陕西重点招商引资项目单场云签约逾1029亿元。《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》的发布，进一步鼓舞了陕西人民奋力谱写追赶超越新篇章的干劲和信心。

“以共建‘一带一路’为引领，加大西部开放力度”是新时代党中央对西部开发实现升级跨越、深化优化区域经济布局的新要求，也是陕西这个西部内陆省份实现高质量发展的内在迫切诉求。针对经济外向度不高和实体经济重型化等产业结构短板，近几年，陕西省深入开掘“一带一路”重要节点以及向西开放、向东集散、辐射全国的区位优势，持之以恒地聚力发展“门户经济、枢纽经济、流动经济”。2019年，陕西新开通19条国际航线。航空货邮量逾39万吨；城市和重点区域及公共场所网络覆盖率达100%，全年开通基站997个。作为《指导意见》中提出的拟加快建设的西部“国际门户枢纽”城市之一，近年来西安市更是跳出“城墙思维”，咬定开放不放松，中欧班列“长安号”覆盖45个国家和地区，全年开行2133列，同比增长70%；开行量、重载率和货运量稳居全国前列。

西安市副市长王勇表示，《指导意见》提出构建陆海联运、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、加强中欧班列枢纽结点建设等，对西安而言是推进更高水平开放的“大礼包”。下一步，西安将在前期成功探索的基础上，加速建成中欧班列物流集散中心，促进运贸结合，以贸带产，以西安国际港务区为核心，打造陆港型国家物流枢纽；同时，将围绕国际空港做大临空经济示范区、扩展第五航权航线，努力申建空港型国家物流枢纽。

乘势而上，补足短板。推进更高水平开放，已成为陕西优化现代产业体系、

助推经济高质量发展的突破口。

前不久，陕西省印发《陕西省推动“三个经济”发展2020年行动计划》，提出了包括实施民航发展提质增效计划、铁路枢纽建设扩能计划、中欧班列（长安号）高质量发展计划、自贸试验区创新发展计划和贸易投资高质量促进计划等在内的、旨在夯实深化“三个经济”发展的十大行动计划共25项重点工作，进一步以开放促改革、促发展、促创新。

新疆：建好“丝绸之路经济带”核心区

《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》发布后，在新疆广大干部群众中引起热烈反响。大家认为，《指导意见》是新时代继续做好西部大开发工作的行动指南，一定要紧抓新机遇，积极行动起来，以更大力度、更强举措让文件精神在天山南北落地生根。

《指导意见》明确提出，支持新疆加快“丝绸之路经济带”核心区建设，形成西向交通枢纽和商贸物流、文化科教、医疗服务中心。这为新疆高质量推进“丝绸之路经济带”核心区建设提供了新机遇。近年来，已有一批关键性、示范性、标志性重点项目相继落地新疆。

乌鲁木齐银行党委书记、董事长任思宇说：“我们将按照文件精神，继续把防范化解金融风险和服务实体经济有机结合起来，持续优化信贷结构，开展好教育、医疗、旅游、供应链、住房等金融业务。同时，落实差异化信贷政策，强化对高污染、高耗能 and 产能过剩行业的信贷约束，推动区域经济绿色转型升级。”

“《指导意见》对我们是机遇，也是鼓励。”国家税务总局新疆维吾尔自治区税务局党委书记、局长杨勇表示：“税务部门是窗口单位，同时也是服务机关，我们将最大限度落实好新时代推进西部大开发税收优惠政策，积极构建有利于新疆经济发展的税收环境，更好地服务于新疆高质量发展。”

作为中国二冶集团布局西部边疆区域市场的支点，该集团新疆分公司按照“以稳为主控风险、多措并举促发展”的思路，确保全年任务指标完成。公司总经理张艳辉说：“当前，我们开足马力抓生产经营，为完成集团公司上半年任务目标发起冲锋，为新时代推进西部大开发、丝绸之路经济带核心区建设贡献力量。”

哈巴河县坚持“旅游业为主体，牵动一产、托举二产”的发展思路，以及“桦林绿城”的定位，推进县域经济发展。县委常委、常务副县长任广渊说：“我们紧扣本地实际，研究落实财税、金融、产业、用地、人才、帮扶等方面的政策，让文件精神早日落地生根，切实把政策机遇转化为现实竞争力。”

5月18日，新疆福泰建设（集团）有限公司在新疆生产建设兵团第三师图木舒克市的钢结构产业项目正式开工。“《指导意见》发布、项目开工，这真是双喜临门。”公司副董事长严竟兴奋地说：“2001年，我们就是响应西部大开发号召从江苏来到新疆。我们一定再一次紧抓机遇，在新时代作出更大作为。”

贵州：深化绿色发展国际交流合作

贵州省广大干部群众认为，《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》给贵州转型发展指明了新方向，要积极用好政策红利推动经济社会发展不断迈上新台阶。

据了解，贵州将从贯彻新发展理念、按时高质量打赢脱贫攻坚战、推进国家内陆开放型经济试验区建设、筑牢长江珠江上游生态安全屏障、加快改善民生等方面推进形成西部大开发新格局。贵州省发展和改革委员会介绍，相关落实工作正在稳步推进。

《指导意见》提出，西部地区发展不平衡不充分问题依然突出，巩固脱贫攻坚任务依然艰巨，并要求把打好三大攻坚战特别是精准脱贫攻坚战作为决胜全面建成小康社会的关键任务，集中力量攻坚克难。

今年3月份刚刚整县摘掉“贫困帽”的织金县委书记杨桦表示，将坚决贯彻落实好党中央、国务院的决策部署，扛牢责任不松劲、挂牌督战不懈怠、做强产业不动摇、落实政策不走样，严格落实“四个不摘”，保持政策稳定，加大财政扶贫资金整合、各类帮扶资金投入力度，完善易地扶贫搬迁后续扶持“五个体系”建设，确保稳定脱贫，同时在全面完成脱贫任务基础上压茬谋划推进乡村振兴战略，巩固脱贫攻坚成果。

《指导意见》提出，支持贵州、青海深化国内外生态合作，推动绿色丝绸之路建设。目前，贵州省已经明确，一方面着力提升生态文明贵阳国际论坛的影响力，深化绿色发展国际交流合作，另一方面在投资贸易便利化、现代产业发展、开放式扶贫、营商环境改善等方面先行先试，建立和完善一系列机制，

推进与“一带一路”相关国家的交流与合作。

专家评论

一、国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究室主任刘云中

《意见》对未来西部中长期发展指明了发展方向，强调了我国区域发展在全国层面的均衡性，将重点补短板、强弱项，发挥共建“一带一路”的引领带动作用，加快建设内外通道和区域性枢纽，完善基础设施网络，提高对外开放和外向型经济发展水平。目前我国中西部地区尤其是西部地区在构建网络化空间和链条化产业的发展余地很大，同时西部自身在生态、公共服务、基础设施以及居民消费等多方面有较大需求，再加上双向开放，有利于进一步增强我国的规模优势。

二、科技日报评论员

《指导意见》从多方面对新时代推进西部大开发进行了全面部署，其中对创新发展有较多着墨，文件第二部分明确提出，不断提升创新发展能力。另外，文件中有20处提到“创新”，10处提到“科技”，10处提到“人才”，9处提到“技术”。长期以来，西部地区难以取得突破性发展，其深层次的原因在于科技、人才等方面存在弱项。西部地区也聚集了一批有实力的高校、科研院所、企业等创新资源，具备一定的竞争力。西部地区一些地方通过创新发展，也实现了一定的突破，积累了一定的经验。但总体而言，创新仍然是西部地区的“心病”，创新资源依然存在“孔雀东南飞”现象。如今，高质量发展、深化改革、脱贫攻坚、改善民生等，都与科技创新息息相关。新时代推进西部大开发，需要把创新摆在发展全局的核心位置，发挥科技创新的基础、关键和引领作用，实现“牵一发而动全身、落一子而满盘活”。

三、21世纪经济报道社论

进入新时代后，西部大开发迎来新的局面，那就是要服从国家发展新战略，坚持新发展理念，坚持推动高质量发展，坚持以供给侧结构性改革为主线，深化市场化改革、扩大高水平开放，坚定不移推动重大改革举措落实。也就是说，西部大开发不再主要依靠输血，而是通过市场化改革、扩大开放等，实现自我造血，实现高质量发展。在这个过程中，抓重点、补短板、强弱项，改善生态环境、营商环境、开放环境、创新环境，形成大保护、大开放、高质量发展的

新格局。

首先，《意见》要求，以创新能力建设为核心，加强创新开放合作，打造区域创新高地。西部地区虽然经济相对落后，但是，在三线建设过程中，建设了大量高校以及军工企业，比如西安、成都、重庆、兰州等城市，科技基础并不比东部差太多，只是在市场经济环境下，由于体制和环境的问题，科技人才资源无法利用起来。《意见》提出，支持西部地区在特色优势领域优先布局建设国家级创新平台和大科学装置，深化东西部科技创新合作，打造协同创新共同体。在西部地区布局建设一批应用型本科高校、高职学校，支持“双一流”高校对西部地区开展对口支援。事实上，成都、西安等地已经聚集了一大批科技创新型企业。

其次，以共建“一带一路”为引领，加大西部开放力度，发展高水平开放型经济。由于地理原因，西部地区开放度不够，这是多方面原因造成的。因此，《意见》要求借助“一带一路”建设，加大开放力度，通过支持重庆、四川、陕西打造内陆开放高地和开发开放枢纽等措施，提升开放环境；要求西部地区对外开放由商品和要素流动型逐步向规则制度型转变，改善营商环境；同时强化开放大通道建设，尤其是加强中欧班列枢纽节点建设。

此外，《意见》要求西部地区推动形成现代化产业体系。现代化产业体系不等于高端服务业、高科技产业，它还包括传统产业现代化。西部地区有很多优势产业，比如农业和旅游业。可以推动农牧业全产业链、价值链转型升级，尤其是生产方式的全面现代化。旅游资源丰富也不等于旅游业发达，西部地区要提高旅游服务水平吸引更多游客，完善旅游设施，提高专业服务水平，告别粗放型的发展方式。

《意见》继续强调了基础设施建设与中央财税支持等西部发展因素。《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，加强航空口岸和枢纽建设，扩大枢纽机场航权，进一步提高农村、边远地区信息网络覆盖水平等。同时，强调中央财政在一般性转移支付和各领域专项转移支付分配中，继续通过加大资金分配系数、提高补助标准或降低地方财政投入比例等方式，对西部地区实行差别化补助，加大倾斜支持力度。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。

应当说,《意见》在继续强化支持西部建设的基础上,进一步要求西部地区在新时代通过市场化改革、创新与开放,提高本地区的市场化、法治化与国际化水平,实现自我驱动发展。摆脱过去过于依靠向中央要政策和资金支持的做法。在当前疫情冲击世界经济与格局的大背景下,西部开发将承担更伟大的意义。西部地区应该借助于当前有利的发展环境,积极作为,勇于改革,闯出一片新天地。

四、清华大学国情研究院副院长鄢一龙

问题1:全球疫情仍在肆虐,国际格局将逐步迎来“后疫情时代”,中央在此时重提西部大开发,有何考量?如何理解西部大开发与“扩展国家发展的战略回旋空间”、“增强防范化解各类风险能力”的关联?

鄢一龙:形成西部大开发新格局是中国既定战略安排,在中共十九大报告已经写入,新冠肺炎疫情的冲击使得推进西部大开发更为迫切。新冠肺炎疫情是二战结束以来人类面临的最大冲击,其本身没有产生新的结构,但已成为国际格局与国际秩序结构性变化的加速器——加速冷战结束以来美国霸权主导的世界格局的终结,加速自由主义世界秩序以及几百年来西方中心的世界大分流格局的衰弱。新旧世界秩序裂变时期已经到来。在国际秩序新平衡达到之前,外部世界不确定性会非常强,国家战略也要作出相应的调整。

首先,需要将安全上升到更高的位置——由主要强调“发展”转向“发展与安全双目标”。在此过程中,需加强应对贸易战、金融战、科技战、信息战等的的能力。西部大开发为中国发展与安全都提供了重要的战略支点,有利于形成战略腹地及战略缓冲机制,为发展提供回旋空间。其次,对外开放格局也要作出调整,通过西部大开发,可加快对“一带一路”沿线国家的经贸合作辐射能力,推动新型全球化。

问题2:5月14日中央政治局常委会会议提出要“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”,“国内循环”是否也与区域协调发展密切相关?

鄢一龙:双循环包括内循环与外循环,构建双循环格局是要在国际环境发生剧变的情况下保障国家经济安全、拓宽经济发展空间。从国际循环看,西部大开发促进面向欧亚大陆桥的开放,促进中国与“一带一路”国家之间的经济

循环。从国内循环看，在西部打造新的产业基地，能够促进不同区域间的经济内循环。这体现在继续鼓励企业走出去的同时，亦鼓励产业往中西部梯度转移，避免重蹈部分国家的制造业空心化覆辙、防止全产业链优势被削弱。

问题3：纵向来看，2000年国务院就成立了西部地区开发领导小组，此后十一五、十二五、十三五规划多有涉及，2010年《中共中央国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》、今年的《意见》相继落地，“西部大开发”在近20年来始终是中国的重点战略部署之一，为什么屡屡锁定西部？

鄢一龙：西部地区在中华民族的生存与发展中占据重要的战略地位，这一地位可在五张地图中得到彰显。审视国土资源地图，可发现中国的地理中心在西北，西部地区占国土面积近60%，是中国能源、资源最为富集的地区；翻看自然地理地图，西部地区囊括了三大阶梯地形中第一大阶梯青藏高原和第二大阶梯三大高原（内蒙古高原、黄土高原、云贵高原）及两大盆地（四川盆地、塔里木盆地），生态安全意义重大；再看经济地理地图，瑗珲腾冲线以东地区，面积占全国总面积的43%，人口占全国总人口的94%，中国经济活动也主要集中在此，如何缩小东西发展差距是一个长期战略性问题；人文地图也提示重要信息，西部地区为50个少数民族聚居之处，聚居在此的少数民族人口占中国少数民族总人口的80%左右，对建设中华民族共同体具有重要意义；最后是边境地图，西部拥有中国80%以上的陆地边界，处于中国国界安全与国际交往的战略前沿。在与中国接壤的14个国家中，除朝鲜、俄罗斯主要与东北地区接壤外，其他12个国家均与西部地区接壤。

看完中国地图，再来看世界地图。在历史长河中，陆地一直是主角，亚洲则是世界发展的火车头。然而，在短暂的几百年西方大分流历史中，海洋一跃变为主角，亚洲庞大的陆路世界成了边缘。而今，历史正在恢复其长周期常态。2018年10月的《经济学人》杂志提到一项研究，其称历史上很长一段时间内，世界经济地理中心在亚洲，这一中心在1600年以后逐步西移，1950年后转而东移，2000年之后东移速度大大加快，亚洲与陆地逐渐重回历史舞台中心。近代以来，中国经济中心开始向沿海集中，西部内陆地区被边缘化。西部大开发在部署之初，正是对前述趋势的平衡。如今再提西部大开发，是向历史长周期常态回归大趋势的顺应。司马迁曾言，“夫作事者必于东南，收功实者常于西北”，

这一论断或将再被验证。

问题4：本次《意见》从打好三大攻坚战到推动高质量发展、从共建“一带一路”到加大美丽西部建设力度，给出的发展意见涵盖产业能源结构、城乡融合发展、基础设施建设、生态保护、深化改革、对外开放等诸多角度，如此全方位、多层次，其中有怎样的战略考量？

鄢一龙：这是西部大开发即将进入第3个10年之际提出的战略，也是新时代首次制定西部大开发战略。若把2000年提出的西部大开发战略看成1.0版本，则本次《意见》变为2.0版本，与1.0版本有诸多不同。

首先是主要着眼点的不同。1.0版本着眼于贯彻“两个大局”思想，大的主线是开发西部，缩小东西发展差距；2.0版本则将西部作为建设社会主义现代化强国战略目标的重要抓手。

其次是国内背景不同。1.0版本在中国加快城镇化、工业化的背景下提出，2.0版本则是中国身处第四次产业革命、人均GDP突破1万美元的新发展阶段时提出。

第三，国际背景发生了很大变化。1.0版本是在中国融入西方主导的国际化背景下提出，2.0版本是在中国需要积极发挥领导力、推动新型全球化、倡导“一带一路”建设的背景下提出。

第四是区域总体战略实现了升级。2000年时的区域发展战略重在“协调”，2020年则更全面立体，既有东、中、西、东北更加有效的区域协调发展，也有长江经济带、黄河生态经济带、“八纵八横”高速铁路网布局等区域联通战略，还有以京津冀一体化、粤港澳都市圈为龙头的城市群一体化区域增长极战略及主体功能区等空间治理战略等。

2.0版本的西部大开发要做好大开发、大开放、大保护、大安全四篇大文章，这是新格局、新态势。大开发，是要探索高质量发展的西部路径，加大中国经济发展纵深空间，打造西部地区增长极、完善与拓展西部开发轴线，推动西部地区产业现代化、制度与治理现代化，继续缩小与东中部的发展差距。大开放，是要通过在西部地区构建“一带一路”内外联通的战略大走廊，加大沿边地区开放，打造内陆开放高地，推动中国形成东西双向、海陆并进多层次多渠道的开放新格局。大保护，是要加大美丽西部建设，保护建设好西部地区生态环境，

为全球和全国提供生态产品。大安全就是要通过形成西部开发新格局为中国保障国境安全、生态安全、经济安全、民族共同体安全提供有力支撑。