

中国社会科学院重大研究课题

中国社会科学院西部发展研究中心系列研究报告

中国西部 大开发政策

王洛林 魏后凯 ● 主编

经济管理出版社
ECONOMIC MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

“十五”期间(2001—2005)国家重点图书
中国社会科学院重大研究课题
中国社会科学院西部发展研究中心系列研究报告

中国西部大开发政策

王洛林 魏后凯 主编

经济管理出版社

责任编辑:裴叔平

技术编辑:蒋方

责任校对:叶子

图书在版编目(CIP)数据

中国西部大开发政策/王洛林,魏后凯主编. —北京:
经济管理出版社,2003

ISBN 7-80162-731-8

I. 中… II. ①王… ②魏… III. 西部大开发(中
国)-财政政策-研究-中国 IV. F812.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 086564 号

中国西部大开发政策

王洛林 魏后凯 主编

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同 8 号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京晨旭印刷厂

787mm × 1092mm/16

30 印张

515 千字

2003 年 11 月第 1 版

2003 年 11 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册

ISBN 7-80162-731-8/F·651

定价:45.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

通讯地址:北京阜外月坛北小街 2 号 邮编:100836

联系电话:(010)68022974

序 言

1999年6月,江泽民同志在陕西考察时明确指出:“必须不失时机地加快中西部地区的发展,特别是抓紧研究西部地区大开发。”9月22日,党的十五届四中全会正式提出“国家要实施西部大开发战略”。实施西部大开发是关系到我国现代化建设第三步战略目标能否最终实现的一项跨世纪工程,是党中央在新的历史条件下做出的一项关系到中华民族伟大复兴的重大战略决策,它对于增强我国经济发展后劲,促进地区协调发展以及最终实现全国人民的共同富裕,都具有深远的历史意义。

实施西部大开发是一项长期的艰巨任务。按照国家制定的《“十五”西部开发总体规划》,实施西部大开发的总体战略目标是:经过几代人的艰苦奋斗,到21世纪中叶全国基本实现现代化时,从根本上改变西部地区贫穷落后的面貌,显著地缩小地区发展差距,努力建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新的西部地区。

为实现这一长远目标,西部大开发规划大体可以分三个阶段递进:前10年重点是搞好基础设施和生态环境建设,力争取得突破性进展,使西部地区环境生态恶化的趋势得到基本遏制,投资环境明显改善,经济运行进入良性循环,城乡居民社会公共产品享有水平逐步向全国平均水平趋近;然后,用20年左右时间构建具有竞争优势的地区特色经济,部分地区率先完成工业化,城市化率超过50%,绝大多数居民基本生活福利水准进一步向全国水平靠拢,生态环境恶化得到全面遏制,环境生态功能逐步恢复,自然生态系统开始转向良性循环;在此基础上,再用20年左右的时间,全面推进现代化建设,实现经济繁荣、社会进步、山川秀美、人民富裕的新西部目标。

二

实施西部大开发以来,国家制定了一系列的政策措施,加大了对西部地区建设资金投入的力度,用于基础设施的投资约2000亿元,生态环境投资500多亿元,社会事业投资100多亿元,共2600多亿元。长期建设国债资金

1/3 以上用于西部开发,达 1600 亿元。中央财政对西部地区转移支付约 3000 亿元。西部地区金融机构各项贷款余额增加 6000 多亿元。

在国家政策的有力支持下,近年来我国西部大开发战略正积极有序地稳步推进,西部地区基础设施和生态环境建设取得了较大成就,全社会固定资产投资大幅度增加,交通、通信、能源、水利、生态建设等一批重点工程项目全面展开。自 1999 年以来,西部 12 个省、自治区、直辖市全社会固定资产投资已连续 4 年保持高速增长的势头。特色农业、能源建设、旅游、中医药等产业发展迅速。

然而,也应该看到,由于实施西部大开发的时间不长,西部地区原有基础较差,加上体制不健全,各项政策尚不配套,当前,在实施西部大开发的过程中还存在着诸多问题:

第一,实施西部大开发以后,虽然国家财政在西部地区投资明显增加,但国内外民间资本并没有大规模地相应跟进,目前,大多仍持观望态度,西部外商直接投资所占份额甚至出现了持续下降的趋势,由此出现了“政府热、民间冷”的现象。

第二,目前各地均把开发投资的重点放在基础设施和生态环境建设等领域,而对特色产业特别是加工制造业的发展没有引起足够的重视,导致西部地区工业化推进缓慢,工业竞争力和市场份额下降,使西部经济的长期发展缺乏必要的产业支撑。

第三,虽然近年来西部经济增长速度在逐步加快,但在全中国经济高速增长的宏观背景中,西部与东部地区之间的发展差距仍在进一步拉大,逐步缩小地区差距将是一项长期的艰巨任务。

第四,在改革开放方面,西部地区软环境建设尚存在较大差距,远不适应地区经济发展的需要,西部实际利用外资和出口占全国的份额都呈现出下降的趋势,外向型经济发展十分缓慢,其对地区经济的拉动作用很小。

第五,国家在西部地区投资的一些大型项目,有的跟当地经济联系不够紧密,有的通过外地(主要是沿海地区)采购和承包,其对当地经济的带动和乘数作用并没有预期的那样大。特别是这些大型项目对广大农(牧)民的增收效果不明显。

三

针对当前实施西部大开发中存在的主要问题,借鉴国外落后地区以及我国沿海地区开发的经验,在今后一段时期内,国家西部大开发政策应在以下几个方面进行调整和完善。

第一,进一步落实国务院颁布的各项政策,并对政策目标进行适当调整。国家政策要突出“富民强区”,把提高西部居民收入水平和公共服务水平作为一个重要目标。国家在西部的财政和国债投资,除了搞一些标志性的大工程外,要重视涉及到广大民众的富民项目,尤其是农村基础设施、基础教育和医疗卫生等,不断提高居民公共支出水平。

第二,加快改革开放的步伐,进一步改善投资软环境。在加强基础设施建设的基础上,要加快改革开放的步伐,努力创造一个有利于民间资本进入的投资软环境。在云南、广西和内蒙古满洲里等有条件的地区,可以考虑开展边境自由贸易区试点工作。在有些地区,还可以考虑依托现有的边境经济合作区,建立一批边境出口加工区,以进一步推进沿边地区开放,实现“兴边富民”的目标。

第三,建立完善的国家投资引导政策,充分发挥财政资金的积极引导作用,并采取减免税收、贴息贷款、投资补贴等途径,广泛吸引国内外民间资本参与西部开发。应该看到,在当前政府财政资金十分有限的条件下,如果民间资本不能大规模地进入,单纯依靠财政资金是难以实现西部大开发的宏伟目标的。

第四,加快西部工业化的进程,加快产业结构调整 and 升级,大力发展具有竞争力的优势特色加工制造业,依靠工业化来带动农业产业化和城镇化步伐,促进西部地区经济的跨越式发展。西部工业的发展应主要依靠国内外民间资本,政府主要是创造一个良好的外部环境。在工业发展的过程中,要高度重视产业的集群化,提高地方产业配套能力,充分发挥中小企业和非公有制经济的作用。

第五,在加大财政资金投入的基础上,建立完善的生态建设补偿机制,如发行生态建设彩票等,促进西部生态建设的可持续发展和投融资渠道的多元化。

第六,加大中央财政转移支付的力度,建立规范的中央财政转移支付制度,尤其要建立规范的中央对地方教育财政拨款制度,以支持西部落后地区基础教育的发展,从根本上解决拖欠教师工资和中小學生失学问题。

四

本书是 2000 年度中国社会科学院重大课题“中国西部大开发战略与政策研究”第二阶段的最终研究成果。第一阶段的最終研究成果《未来 50 年中国西部大开发战略》已经由北京出版社于 2002 年出版。参与本阶段研究的有中国社会科学院工业经济研究所、农村发展研究所、财政与贸易经济研

究所、世界经济与政治研究所、研究生院以及财政部、国家海关总署、清华大学、天津大学、贵阳市人民政府等单位的专家和学者。

全书由王洛林和魏后凯确定总体思路、基本框架和研究提纲。具体分工如下：第一章，王洛林、魏后凯；第二章、第三章，马栓友；第四章，高融昆、全小刚；第五章，穆献中；第六章，刘楷；第七章，孙承平；第八章，张军；第九章，高融昆、黄秋斌；第十章，于立新；第十一章，魏后凯、吴利学；第十二章，陈耀；第十三章，石碧华；附录一，魏后凯、陈耀、张军、周民良、刘楷；附录二，刘楷、魏后凯；附录三、附录四，魏后凯；附录五，石碧华。最后，由魏后凯统一进行修改和审定。

为广泛听取有关部门和专家的意见，进一步提高研究成果的质量，课题组于2003年2月组织召开了“中国西部大开发政策研讨会”，同年6月又组织召开了“中国西部大开发战略与政策研究”课题结题报告会，邀请中国社会科学院、国务院西部地区开发领导小组办公室、国家发展与改革委员会、国务院发展研究中心、财政部、中国科学院、中国人民大学等有关单位专家参加，专家们就课题研究报告提出了许多很好的意见。在此，我们表示由衷的感谢！

王洛林 魏后凯

2003年8月30日

目 录

第一章 西部大开发政策效果评价及展望	(1)
第一节 现行国家西部大开发政策综述.....	(1)
第二节 西部大开发战略实施效果评价.....	(7)
第三节 西部大开发政策的理论基础.....	(19)
第四节 未来西部大开发政策完善的方向.....	(25)
第二章 中央财政转移支付与地区经济收敛	(38)
第一节 对现有研究的简要述评.....	(38)
第二节 我国转移支付制度和西部大开发财政政策.....	(39)
第三节 转移支付与地区差距收敛的经验分析.....	(43)
第四节 转移支付未缩小地区差距的因素分析.....	(48)
第五节 结论和政策建议.....	(55)
第三章 国家对西部的税收政策及效果评价	(63)
第一节 对现有研究的简要述评.....	(63)
第二节 我国区域经济中的税收政策分析.....	(66)
第三节 地方税收与区域经济增长的实证分析.....	(71)
第四节 促进西部大开发的税收政策建议.....	(80)
第四章 民间资本进入与政府投资引导政策	(87)
第一节 “九五”时期以来西部地区投资状况分析.....	(88)
第二节 西部大开发“政府热、民间冷”的原因分析	(94)
第三节 民间投资在西部大开发中的地位、作用和意义	(107)
第四节 建立民间资本进入的政策诱导机制.....	(111)
第五章 国家对西部地区的资源开发利用政策	(119)

第一节	西部地区资源利用现状与存在问题·····	(119)
第二节	国家对西部资源开发现行政策分析·····	(124)
第三节	西部地区水土资源开发利用政策·····	(127)
第四节	西部地区能源矿产资源开发利用政策·····	(132)
第五节	西部非能源矿产资源开发利用政策·····	(140)
第六节	“西气东输”、“西电东送”相关政策·····	(146)
第七节	对西部地区资源开发政策的再认识·····	(157)
第六章	国家对西部地区的产业发展政策·····	(160)
第一节	对现行国家西部产业发展政策的评价·····	(160)
第二节	国家对西部产业发展政策的实施效果·····	(172)
第三节	国家对西部产业政策的调整方向·····	(177)
第四节	加快西部产业发展的政策建议和措施·····	(182)
第七章	西部生态环境建设的利益补偿机制·····	(190)
第一节	建立西部生态环境利益补偿机制的背景·····	(190)
第二节	生态环境利益补偿机制的理论基础及国际经验·····	(194)
第三节	现行西部生态建设补偿政策及效果评价·····	(201)
第四节	建立多元化的生态建设融资渠道·····	(207)
第五节	若干政策建议·····	(211)
第八章	西部农村贫困状况与国家反贫困政策·····	(215)
第一节	西部地区农村贫困状况·····	(216)
第二节	西部地区农村贫困的致因·····	(221)
第三节	反贫困政策的绩效与评价·····	(226)
第四节	对制定未来反贫困政策的建议·····	(244)
第九章	西部地区基础教育发展政策·····	(250)
第一节	西部基础教育面临的突出问题·····	(250)
第二节	西部地区基础教育严重落后的原因·····	(258)
第三节	加快西部基础教育发展的对策和建议·····	(264)
第十章	西部沿边开放与边境地区发展政策·····	(275)
第一节	西部沿边开放政策实施效果的评价·····	(275)

第二节	西部及沿边地区对外开放的差距·····	(279)
第三节	西部沿边开放的有利条件和制约因素·····	(284)
第四节	西部沿边开放与边境地区发展政策框架·····	(290)
第五节	加快启动中国—东盟自由贸易区建设的政策措施·····	(297)
第十一章	西部地区重点开发区的建设·····	(304)
第一节	西部地区重点开发区的规划范围·····	(305)
第二节	西部重点开发区的战略地位和发展状况·····	(311)
第三节	西部地区重点开发区的优势和劣势·····	(320)
第四节	西部重点开发区的发展目标与思路·····	(323)
第五节	促进西部重点开发区建设的政策措施·····	(327)
第十二章	西部地区体制创新与政府职能转变·····	(332)
第一节	西部地区发展中的体制性缺陷·····	(332)
第二节	制度因素对区域绩效的影响及其创新的意义·····	(343)
第三节	西部地区企业和要素市场化改革的思路·····	(350)
第四节	西部政府体制改革与职能转变·····	(364)
第五节	国家对西部地区的制度性援助·····	(370)
第十三章	中央政府支持落后地区开发的国际经验·····	(374)
第一节	落后地区开发战略的选择·····	(374)
第二节	可供选择的区域政策措施·····	(381)
第三节	对我国西部开发的启示·····	(394)
附录一	对宁夏和内蒙古阿拉善盟发展的若干政策建议·····	(401)
附录二	呼包银—集通线经济带产业发展战略·····	(424)
附录三	青藏铁路对西藏交通运输结构的影响·····	(444)
附录四	西部生态环境建设的战略重点区域·····	(454)
附录五	“中国西部大开发战略与政策研究”结题报告会纪要·····	(462)
附录六	中国社会科学院西部发展研究中心简介·····	(465)

第一章 西部大开发政策效果评价及展望

自 1999 年中共中央和国务院决定实施西部大开发战略以来,中央各部门和各地区相继制定了一系列的政策措施。在国家有关政策的积极推动下,西部大开发各项工作正在稳步地推进,基础设施建设、退耕(牧)还林(草)、特色产业发展等均取得了可喜的成效。然而,也应该看到,作为一项关系到中华民族伟大复兴的长期发展战略,西部大开发要实现预期的发展目标,还需要我们进行长期不懈的艰苦努力。这里,我们将首先对现行国家西部大开发政策进行简要综述,在此基础上,对 3 年多来国家西部大开发战略的实施效果进行总体评价,并提出未来国家西部大开发政策的基本取向和完善方向。

第一节 现行国家西部大开发政策综述

早在 1999 年 6 月,江泽民同志在陕西考察时就明确指出:“必须不失时机地加快中西部地区的发展,特别是抓紧研究西部地区大开发。”同年 9 月 22 日,党的十五届四中全会通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》正式提出“国家要实施西部大开发战略。”同年 9 月 29 日,江泽民同志在中央民族工作会议上又进一步强调:“实施西部大开发是我国下个世纪发展的一项重大战略任务。”按照国家计委和国务院西部地区开发领导小组办公室(以下称“国务院西部开发办”)颁布的《“十五”西部开发总体规划》,实施西部大开发的总体战略目标是:经过几代人的艰苦奋斗,到 21 世纪中叶全国基本实现现代化时,从根本上改变西部地区贫穷落后的面貌,显著地缩小地区发展差距,努力建成一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美、人民富裕的新的西部地区(国务院西部开发办编,2002,第 6 页)。为实现这一宏伟目标,近年来国家制定并实施了一系列的政策措施,如《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》(2000 年

10月26日发布)、国务院西部开发办《关于西部大开发若干政策措施的实施意见》(2001年8月8日)、《国务院关于进一步做好退耕还林还草试点工作的若干意见》(2000年9月10日发布)、《国务院关于进一步完善退耕还林政策措施的若干意见》(2002年4月11日发布)、《退耕还林条例》(2002年12月6日通过、2003年1月20日正式实施)等。各有关部门和地方也制定了相应的政策措施。从中央政府的角度看,这些政策措施主要集中在以下几个方面:

一、基础设施建设政策

加快基础设施建设是实施西部大开发的重要基础。按照国家规划,今后5~10年,重点将是集中力量加快西部水利、交通、通信、能源以及城市基础设施建设,以为西部地区发展和扩大对外开放创造有利条件。比如,在水利建设方面,水利部制定了《西部地区水利发展规划纲要》,提出“十五”期间将规划新增供水能力120亿立方米以上,基本解决现有1300多万农村人口的饮水困难,发展节水灌溉面积3000万亩,治理水土流失面积15万平方公里,规划新增水电装机容量1000万千瓦以上,建设255个水电农村电气化县。

在交通建设方面,将以公路建设为重点,全面加强铁路、机场、天然气管道干线、内河航运建设。其中,公路建设重点是完成连通西部地区的丹东到拉萨、青岛到银川等8条国道主干线建设,打通兰州到云南、成都到西藏樟木等8条省际间主要公路通道,力争用5~10年时间,使西部地区交通基础设施有明显改善。铁路建设将以“拓展路网规模,强化内外通道,提高运输能力,适应开发需要”为目标,重点加强沟通东西部的通道建设,完善西部省区间的通道,加快国际通道建设,加大既有线路改造力度,新开工建设了青藏铁路、西安至合肥、重庆至怀化等重大项目。

在西部农村地区,国家还实施了通县沥青公路工程、“送电到乡”工程、“广播电视到村”工程,加强了西部农村人畜饮水、中小型水利设施、贫困县公路、电网改造等工程建设。科技部等还实施了“缩小数字鸿沟——西部行动”计划,拟投入引导资金2亿元,加快西部公共信息平台、网络教育、电脑农业和制造业信息化等的建设。

二、生态环境建设政策

实施西部大开发战略以来,国家通过加大财政资金投入的力度,有计划分步骤地抓好退耕还林还草、绿化荒山荒漠、防沙治沙、天然林保护、天然草原的恢复与建设、加强水土流失的综合治理等生态工程建设,以改善西部地区的生产条件和生态环境。目前,退耕还林工程已在全国 25 个省、自治区、直辖市(以下称“省区市”)全面启动,天然林资源保护工程、环京津风沙源治理工程、天然草原恢复与建设试点工程全面启动。

按照规划,从 2000~2010 年,国家将有计划、有步骤地对长江上游和黄河上中游地区退耕还林(草)1161 万公顷,其中,退耕地造林种草 478 万公顷,宜林荒山荒地人工造林种草 683 万公顷。在工程区内,将全面停止对天然林的采伐,并采取封山堵卡、个体承包等形式,对现有森林、灌木林地、未成林造林地进行全面有效管护。为稳步推进退耕还林(草)工作,国家实行了“退耕还林、封山绿化、以粮代赈、个体承包”的办法。在试点期限内,国家向退耕户无偿提供粮食、现金和种苗补助。粮食和现金补助的标准为:长江流域及南方地区,每亩退耕地每年补助粮食(原粮)150 公斤;黄河流域及北方地区,每亩退耕地每年补助粮食(原粮)100 公斤。每亩退耕地每年补助现金 20 元。种苗和造林费补助标准按退耕地和宜林荒山荒地造林每亩 50 元计算。

同时,结合西部大开发的实施,国家还加快了西部自然保护区建设的步伐。今后 10 年内,国家和地方将在 14 个省区市新建自然保护区 270 处,保护区总面积将由目前的 6300 多万公顷增加到 1.28 亿公顷,占全国国土面积的比例将从 6.56% 提高到 13.33%。此外,国家还在西北北部、华北北部和东北西部风沙干旱地区实施了防沙治沙工程,在黄河流域重点区域实施了“黄河水土保持生态工程”。从 2003 年开始,国家又全面启动了退牧还草工程,计划用 5 年时间,在蒙甘宁西部荒漠草原,内蒙古东部退化草原,新疆北部退化草原和青藏高原东部江河源草原,先期集中治理 10 亿亩,力争 5 年内使工程区内退化的草原得到基本恢复,天然草场得到休养生息,达到草畜平衡,实现草原资源的永续利用,建立起与畜牧业可持续发展相适应的草原生态系统。

三、产业结构调整政策

西部地区能源、矿产、旅游和农牧业资源丰富,开发潜力巨大。为使潜在的资源优势转化为现实的经济优势,“十五”期间西部地区产业结构的调整,重点是加强农业的基础地位,大力发展特色产业,推进优势资源的综合开发和精深加工,加快发展旅游业。为推进西部产业结构调整,国家计委产业司编制了《“十五”西部工业结构调整和发展指导意见》,提出了“十五”期间积极发展西部优势产业、建设5大资源基地等发展目标和重点。国家经贸委也制定了《“十五”期间西北地区工业结构调整指导意见》,并制定颁布了《西部地区工业结构调整规划》。国家旅游局、国家计委、国务院西部开发办还联合编制了《西部旅游投资规划》(2003~2007),提出了一批西部地区旅游优先发展项目,并向海内外发布《西部旅游投资项目指导目录》。此外,国家计委自2000年起还实施了“高技术产业化西部专项”,以支持西部地区高技术产业发展。

在农业发展方面,按照农业部的规划,重点将是发展特色农业、畜牧业和农产品加工业,抓好优质棉花、甘蔗、优质水果、优质蔬菜、花卉、中药材、优质烟叶等7大特色农产品生产基地建设,建立以粮油制品、肉制品、果蔬制品、中草药制品等为主,具有地方特色和民族特点的农产品加工体系。2002年12月,农业部还发布了《关于加快西部地区特色农业发展的意见》,提出经过几年的努力,在西部每个省区市培育形成几个在国内、国际市场有较强竞争力的特色农产品,形成一批具有西部区域特点、知名度高的产品品牌和特色产业带区,提高特色农业的产业化水平。按照该意见,今后西部地区特色农业的发展重点是:特色种植业产品、特有园艺产品、草业和草地畜牧业、高效生态特种水产养殖业、特色农产品加工业。

在能源基地建设方面,国家重点开工建设了“西气东输”工程和“西电东送”工程,以建设陕甘宁、塔里木、柴达木、川渝地区石油天然气的开发、综合利用和外输基地以及西南水电基地,构筑西部地区能源产业平台。其中,“西气东输”工程西起新疆轮台,途经甘肃、宁夏、陕西、山西、河南、安徽、江苏,最后到达上海,全长4000多公里,设计年输气量120亿立方米,管道工程投资400多亿元,上、中、下游投资总额约1400多亿元。该项目现已全线开工,计划2004年由塔里木向长江三角洲地区供气,2005年管输规模达到120亿立方米,2007年全部完工。“西电东送”工程主要是把四川、贵州、云南、广西、内蒙古等西部省区的电力资源输送到电力紧缺的广东省、京津唐

和长江三角洲地区。为实现“十五”期间从西南地区向广东送电 1000 万千瓦的任务,目前,国家已在贵州、云南、广东、湖南、湖北等省组织了“西电东送”第二批工程项目,包括 6 个电源项目和 3 个输变电项目,投资总规模达 353.7 亿元。

四、对内、对外开放政策

在对外开放方面,为鼓励外商投资进入中西部地区,国家制定实施了一系列的政策措施。比如,对国际组织特别是国际金融机构提供的优惠贷款,国家将保持 70% 的比例投向中西部地区;设在西部地区国家鼓励类的外商投资企业,10 年内均按 15% 的税率征收企业所得税;民族自治地方的外商投资企业可以减征或免征地方所得税;对外商在西部地区新办交通、电力、水利等企业,符合规定的实行企业所得税 2 年免征、3 年减半征收;西部地区外商投资鼓励类产业及外商投资优势产业的项目,在投资总额内进口的自用设备免征关税和进口环节增值税;鼓励东部地区的外商投资企业到中西部再投资,外商投资比例超过 25% 的项目,视同外商投资企业,享受相应待遇;对外商投资勘查开采非油气矿产资源的,可以享受免缴探矿权、采矿权使用费 1 年,减半缴纳探矿权、采矿权使用费 2 年的政策;对外商从事《外商投资产业指导目录》中鼓励类非油气矿产资源开采的,享受免缴矿产资源补偿费 5 年的政策。此外,国家还将西安、成都、昆明、贵阳等经济技术开发区升格为国家级经济技术开发区;对“西气东输”工程实行全线开放;适当放宽对外商投资的股比限制和国内银行提供固定资产投资人民币贷款的比例;对外商投资于西部地区商业项目,放宽经营年限和注册资本要求,等等。

在对内开放方面,重点是推进地区经济技术协作,加强对口支援和帮扶工作,鼓励资金、技术、人才和智力流向西部地区。为刺激国内外民间投资,国家税务总局最近发出了《关于落实西部大开发有关税收政策具体实施意见的通知》,对西部地区享受的各项税收优惠政策做了具体规定。比如,对设在西部地区国家鼓励类的内资企业,在 2001 ~ 2010 年期间,减按 15% 的税率缴纳企业所得税。对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业,内资企业自开始生产经营之日起,第一年至第二年免征企业所得税,第三年至第五年减半征收企业所得税。经省级人民政府批准,民族自治地方的内资企业可以定期减征或免征企业所得税。对为保护生态环境,退耕还林产出的农业特产收入,自取得收入年份起 10 年内免征农业特产税。此外,国家民委还倡议发起了以“富民、兴边、强国、睦邻”为宗旨的“兴边富民

行动”。其目标是:争取用10年左右的时间,使边境地区基础设施条件得到明显改善,使各民族人民生活水平明显提高,经济和社会事业全面进步。

五、科教和社会发展政策

在科技发展方面,科技部先后组织制定了《“十五”西部开发科技规划》、《西部大开发科技行动计划》和《关于加强西部大开发科技工作的若干意见》。科技部、国家计委、国家经贸委还分别安排了西部开发科技专项、高技术产业化专项资金和技术创新资金,重点支持了西部地区生态环境综合治理、农业产业化、优势资源增值转化、现代中药产业化等工程和重点新产品试产项目,在西部地区建设了一批科技示范基地和高科技孵化器。

在教育发展方面,国家在高校学科设置上对西部地区给予倾斜,继续扩大西部地区高校招生数量;加大了对西部教育特别是贫困地区义务教育的扶持力度,努力改善中小学办学条件,积极推进“普九”义务教育;组织实施“对口扶贫支教工程”,支援西部中小学发展;组织实施“21世纪民族贫困地区中小学教师综合素质培训计划”、“百万中小学校长培训计划”和“明天女教师培训计划”,加强对西部中小学教师、校长的培训。教育部、国家计委和财政部还实施了农村中小学危房改造工程和第二期贫困地区义务教育工程,以及西部高校校园网建设、贫困县职业教育中心建设、中西部中小学现代远程教育扶贫示范等工程。

在人才开发方面,国务院西部开发办牵头制定了《西部地区人才开发十年规划》,提出了西部地区人才开发的目标、主要任务、组织措施和政策措施。有关部门还组织实施了“科技西进人才培训工程”,逐步建立梯级人才培训体系,加强对西部各级领导干部和技术骨干的培训,实施东西部科技对接,促进东西部人才交流。为鼓励东部沿海地区各类人才参与西部开发,人事部和公安部决定放宽西部引进人才的户口迁移政策,并实行“户口不迁、身份保留、来去自由”的办法。人事部则鼓励和支持高校毕业生到西部地区工作,对原籍在中、东部地区的高校毕业生主动到西部地区工作的,实行来去自由的政策。

在社会事业方面,国家加大了西部地区农村卫生基础设施、计划生育服务和基层文化建设的支持力度,组织实施了贫困县医院、血站、计划生育服务网络和流动服务车建设、基层文化设施建设、广播电视覆盖等工程,支持西部卫生、文化等社会事业的发展。

第二节 西部大开发战略实施效果评价

实施西部大开发3年多来,在国家资金和政策的有力支持下,我国西部大开发工作正积极有序地稳步推进,西部地区基础设施建设迈出了实质性步伐,各项生态环境建设工程全面启动,青藏铁路、“西气东输”、“西电东送”、水利枢纽、交通干线等一批重大项目全面开工,全社会固定资产投资大幅度增加,经济、科技、教育和社会事业发展加快。下面着重从五个方面来进行初步评价。

一、基础设施与生态环境建设

近年来,西部地区的基础设施和生态环境建设取得了重大进展。在基础设施建设方面,水利、公路、铁路、机场、能源、通信、城市基础设施等一批重大项目相继开工,建设步伐明显加快。青藏铁路、“西气东输”、“西电东送”、西安至合肥和重庆至怀化铁路、西部公路国道主干线建设、四川紫坪铺和黄河沙坡头水利枢纽工程,均在按计划全面展开。据国务院西部开发办提供的数据,2000~2002年国家在西部地区新开工了36项重点工程,投资总规模6000多亿元,到2002年底已完成投资2000多亿元,共建设和改造大型水库30多座,新增公路通车里程5.5万公里,新建铁路新线、复线和电气化线路4000多公里,新建和改扩建机场31个,“西电东送”工程在建装机容量2000多万千瓦。^①

2003年,国家将在西部地区新开工14项重点工程,投资总规模1300多亿元。到2003年底,西部开发新开工重点工程将达到50项,投资总规模7000多亿元。这14个重点工程涉及水利、铁路、公路、管道、水电、能源、市政等基础设施和社会事业的重要项目,还包括“一通(县际通沥青公路)、二退(退耕还林、退牧还草)、三到户(农村饮水解决到户、农村能源建设到户、生态移民安置到户)”等农村基础设施和生态建设项目。其中,“送电到乡”工程由国家计委于2002年正式启动,到2002年底共投入26亿多元,其中国债资金17.6亿元,在近700个无电乡建设了585座太阳能光伏电站、风光

^① 本节所引用的进度数据除特别说明外均来自国务院西部开发办网站, <http://www.chinawest.gov.cn>