

(-127
555

实施西部大开发 总体规划和政策措施

The Overall Plan of Western Region
Development and Related Policy Measures

中国计划出版社

图书在版编目(CIP)数据

实施西部大开发总体规划和政策措施/国务院西部地区开发领导小组办公室编. —北京:中国计划出版社,2002.3

ISBN 7-80177-084-6

I. 西... II. 国... III. ①西部大开发(中国)—经济政策—中国—汉、英②造林—林业政策—中国—汉、英 IV. ①F127②F326.20

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 035196 号

实施西部大开发 总体规划和政策措施

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:639064 5 63906416)

新华书店北京发行所发行

三河富华印刷包装有限公司印刷

850×1168 毫米 1/32 7.375 印张 168 千字

2002 年 6 月第一版 2002 年 6 月第一次印刷

印数 1-4000 册

☆

ISBN 7-80177-084-6/F·027

定价:20.00 元

目 录

国家计委、国务院西部开发办关于印发 “十五”西部开发总体规划的通知	(1)
国务院关于实施西部大开发 若干政策措施的通知	(26)
国务院办公厅转发国务院西部开发办 关于西部大开发若干政策措施实施意见 的通知	(37)
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	(67)
国务院关于进一步完善退耕还林政策 措施的若干意见	(77)
Circular of the State Development Planning Commission and Western Region Development Office of the State Council on the Distribution of the Overall Plan of Western Region Development During the Tenth Five-Year Plan Period	(89)
Circular of the State Council on Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region	(132)
Circular of the State Council's General Office	

on the Distribution of “Suggestions on the Implementation of Policies and Measures Pertaining to the Development of the Western Region” Submitted by the Western Region Development Office of the State Council	(149)
Circular of the State Council on Further Carrying out Pilot Projects to Convert Cultivated Land Back into Forestry and Pasture	(196)
Circular of the State Council on Improving Policy Measures Concerning the Conversion of Cultivated Land Back into Forestry and Pasture	(212)

国家计委、国务院西部开发办关于印发 “十五”西部开发总体规划的通知

各省、自治区、直辖市人民政府、新疆生产建设兵团，国务院有关部门：

国家计委、国务院西部开发办会同有关部门编制的“十五”重点专项规划之一《“十五”西部开发总体规划》，已经国务院同意。现印发你们，请认真贯彻执行。

《“十五”西部开发总体规划》是“十五”计划的重要组成部分，是实施西部大开发战略的指导性文件。各地区、各部门要结合实际，围绕西部开发重点任务，精心组织好《“十五”西部开发总体规划》的实施。

附件：“十五”西部开发总体规划

中华人民共和国国家发展计划委员会
国务院西部地区开发领导小组办公室
二〇〇二年二月二十五日

附件：

“十五”西部开发总体规划

前 言

世纪之交，国际政治经济形势发生新的变化，我国经济社会发展进入新的阶段。从社会主义现代化建设的全局出发，必须把实施西部大开发、加快中西部地区发展作为一项重大的战略任务突出地提出来，促进地区协调发展，为 21 世纪实现中华民族的伟大复兴迈出重要步伐。实施西部大开发，是贯彻邓小平同志“两个大局”战略构想，逐步缩小地区差距，加强民族团结，保障边疆安全和社会稳定，推动社会进步的重要举措；是调整地区经济结构，发挥各地优势，促进生产力合理布局，提高国民经济整体效益和水平的迫切要求；是扩大国内需求，开拓市场空间，保持国民经济持续快速健康发展，实现现代化建设第三步战略目标的重大部署。实施西部大开发具有重大的经济意义和政治意义。

综合考虑经济发展水平、地理区位和民族地区发展因素，西部开发的范围包括重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆和内蒙古、广西 12 个省、自治区、直辖市（上述地区以下统称西部地区）。建国 50 多年特别是改革开放 20 多年来，西部地区社会经济面貌发

生了深刻变化,发展步伐明显加快。产业基础不断加强,经济体制改革持续推进,全方位对外开放的格局基本形成。“九五”以来,国家加强了对中西部地区发展的支持,西部地区农业、能源、交通、原材料等基础产业和优势产业进一步壮大。西部地区自身改革和发展创造了实施开发的条件。国家的综合实力明显增强,有能力加大支持西部地区发展的力度。实施西部大开发的时机已经成熟,条件基本具备。

西部地区发展具有以下有利条件:一是地域辽阔,水能、石油天然气、煤炭、稀土、钾磷、有色金属等能源矿产资源储量大,光热条件较好,生物资源多种多样,文化旅游资源丰富。二是市场潜力大,劳动力成本低,具有发展劳动密集型产业的比较优势。三是与十几个国家和地区接壤,是我国通往亚欧一些国家的重要通道,具有发展周边经济贸易合作的区位优势。四是长期建设形成的老工业基地、国防工业企业、科研机构和大专院校,集中了一批专门人才,初步有了产业发展和协作配套的条件。但是,由于自然条件、历史文化和政策体制等多方面原因,西部地区经济和社会发展与东部地区相比,还存在较大差距。主要表现在:基础设施落后,水利设施不足,交通路网单薄,电网建设滞后,电信服务普及率较低;生态环境恶化,荒漠化面积大,水土流失严重;产业结构不合理,农业生产条件较差,工业和服务业发展水平较低,企业机制不活,市场化、城镇化程度较低,对外开放水平不高;科技和教育发展相对滞后,贫困地区、边远地区、少数民族

地区和老工业基地困难较多,社会事业发展水平较低。实施西部大开发将是长期而艰巨的历史任务。

一、实施西部大开发的指导方针和战略目标

在新的世纪,国内外环境的深刻变化给西部地区发展带来新的机遇和挑战。经济全球化趋势明显加快,世界科学技术迅猛发展,经济结构调整积极推进,我国加入世界贸易组织,给西部地区发展提供了前所未遇的开放经济环境和技术转移机会,同时也将带来更加激烈的市场竞争和要素争夺。在新的历史条件下,促进西部地区发展,要与时俱进,按照“三个代表”的要求,继续推进经济体制和经济增长方式的根本性转变,探索改革开放和加快发展的新思路,采取结构调整和科技进步的新方法,建立市场导向和宏观调节的新机制,增强规划的宏观性、战略性、政策性,明确西部大开发的目标、方针和任务。

(一)西部大开发的指导方针

实施西部大开发,要坚持从实际出发,积极进取,量力而行,充分做好长期艰苦奋斗的思想准备;统筹规划,科学论证,按客观规律办事,把开发的主要任务落到实处;突出重点,分步实施,抓住关键环节和主要矛盾,集中力量解决关系全局的重大问题;深化改革,扩大开放,依靠制度创新和科技创新,有效地推进西部大开发。

实施西部大开发,要注意处理好以下关系:

——把解决眼前问题同实现长远目标结合起来。要针对现实存在的问题,从缓解基础设施薄弱、生态环境恶

化、科技教育发展滞后、产业结构不合理等主要矛盾入手,抓紧工作,有序推进,使西部开发在近期内迈出实质性步伐,为进一步全面振兴西部地区经济,打下好基础。

——把突出开发重点同促进全面发展结合起来。要以基础设施、生态环境、特色经济、科技教育为重点,加大开发力度,实施一批对西部开发全局具有关键作用的重点工程,带动和促进西部地区经济和社会全面发展。从一些条件较好的中心城市和交通便利的地区起步,加快发展步伐,带动、辐射周围地区和农村发展。

——把发挥市场作用同加强宏观调控结合起来。要充分发挥市场配置资源的基础性作用,深化经济体制改革,扩大对内对外开放,以改革促发展,以开放促开发。同时,注意发挥政府宏观调控的重要作用,对西部地区实行重点支持,为开发创造良好的体制环境和政策环境。

——把提高经济效益同注重社会效益结合起来。要从各地的比较优势出发,根据市场需求选好投资项目,积极发展特色经济和优势产业,讲求经济效益。同时,要充分考虑西部地区的特殊条件,高度重视社会效益和生态效益。特别是要加强生态建设和环境保护,把资源的合理开发利用和节约保护放在突出位置,为西部地区和全国提供生态安全保障,实现可持续发展。

——把加快经济发展同推动社会进步结合起来。要增加资金投入,夯实产业基础,抓住机遇,加快发展。积极推广先进适用的技术,推进科技与经济紧密结合,努力实现生产力的跨越式发展。同时,要切实加强各级各类

教育,大力开发人才资源,发展文化、卫生、体育事业,全面提高劳动者素质。加强法制建设和思想道德建设,促进经济和社会协调发展、物质文明和精神文明共同进步。

——把国家和各方面支持同西部地区自力更生、艰苦奋斗结合起来。国家实行重点支持西部开发的政策措施,动员沿海地区和社会各界参与西部开发,引导国内外资金、技术、人才投入西部开发。同时,西部地区要发扬愚公移山精神,坚持不懈地推进开发。增强主动性、积极性和创造性,把开发建立在依靠自己力量的基点上,逐步建立自我发展的良性机制,提高经济活力和市场竞争力。

——把西部开发和东部、中部地区发展结合起来。要根据全国改革发展的总体要求和西部地区的实际情况,积极落实推进西部大开发的各项举措。同时,要进一步发挥东部地区带动中西部地区发展的作用,发挥中部地区承东启西的区位优势,促进区域经济合作,扬长避短,互利互惠,形成地区经济协调发展的良好格局。

(二)西部大开发的战略目标

西部大开发是一项规模宏大的系统工程。总的战略目标是,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相对落后的面貌,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。

今后 5 到 10 年,是实施西部大开发战略的关键时期,要有步骤、有重点地推进开发,力争使西部地区基础设施

和生态环境建设取得突破性进展,科技教育、特色经济、优势产业有较大发展,改革开放出现新局面,人民生活进一步改善,为深入推进西部大开发奠定坚实基础。“十五”时期,西部开发的主要目标包括:

——水利、交通、能源、通信等领域一批重大基础设施项目建成投产或开工建设,基础设施落后的状况明显改善。

——长江上游地区及三峡库区,黄河上中游地区,黑河、塔里木河流域的生态建设与环境治理全面展开,重点治理地区生态环境恶化的趋势初步得到遏制,污染防治有明显进展。

——优势农副产品、矿产资源产品、旅游业的市场竞争力明显提高,传统工业改造取得明显进展,有优势的高新技术产业开始形成规模,产业结构调整取得明显进展,经济增长的质量显著改善,经济效益不断提高。

——先进适用技术在重点开发领域普遍得到应用,科技创新能力得到加强,九年义务教育基本普及,人才队伍壮大,人才素质提高,城乡居民文化卫生等公共服务水平明显提高。

——直辖市和省会、自治区首府城市基础设施状况显著改善,中小城市和小城镇建设取得较大进展,环境质量有所改善,城镇人口所占比重明显上升。

——国有大中型企业现代企业制度基本建立,非公有制企业产值和资产占全部企业的比重较大幅度上升,利用外资和进出口贸易占全国的比重明显提高。

——农村贫困人口温饱问题基本解决,居民生活达到小康水平,人口自然增长率明显降低,与中部、东部地区人均收入差距扩大的趋势初步得到控制。

二、“十五”西部开发的主要任务

“十五”期间,要突出抓好基础设施建设、生态建设和环境保护、产业结构调整、发展科技教育等重点任务,集中力量在水利、交通、通信、能源、市政、生态、农业、科技、教育和农村基础设施等方面建设一批具有明显带动作用的重点工程,扎扎实实地推进西部大开发。

(一)加快基础设施建设

加快基础设施建设是西部大开发的重要基础,必须用战略的眼光,下更大的决心,多方筹资,以更大的投入,先行建设,适当超前,注意提高质量和效益。

1. 水利建设。水利是西部地区经济和社会发展的命脉。要把水资源的开发利用和节约保护放在西部地区基础设施建设的首位。坚持统筹规划、合理安排,加强建设、注重管理,着眼整体、兼顾局部,把节水放在优先地位,重视水污染防治,优化配置水资源,协调生活、生产和生态用水,努力提高水资源的利用率。

节水工程建设和管理。对大型灌区逐步进行以节水为中心的灌区配套和技术改造,建设节水增效示范工程。因地制宜地推广渠道防渗、管道输水、喷灌、滴灌等实用节水技术,加强各类节水灌溉设施建设。改革管理体制和运行机制,促进农业节水。推行工业循环用水和居民

生活节水,促进污水处理和中水回用。在缺水地区严禁新上大耗水项目,下决心淘汰现有高耗水企业。

流域水资源保护与合理配置。重点保护并合理开发长江上游、黄河上中游等流域水资源,实施塔里木河、黑河流域综合治理等工程。按经济区域和流域水系实行统一规划与管理,采取流域水量科学分配与市场机制调节等多种方式相结合,合理配置水资源。以水资源的承载能力为基点,统筹考虑缺水地区各项开发与建设。

水资源综合开发与利用。加快在建大中型水利工程进度,建设大江大河上中游干支流控制性水利枢纽,兴建黄河沙坡头、嫩江尼尔基、岷江紫坪铺、右江百色等工程。在缺水地区建设蓄、引、提等中小微型水利工程,重点解决水资源不足和农村人畜饮水困难问题。坚持不懈地搞好农田水利基本建设,重视牧区水利建设。提高城市和重点发展地区的供水能力,抓紧南水北调工程的前期工作。加强地下水的勘探和科学开采,积极开发利用空中云水资源。搞好重点地区防洪工程建设,保障大中城市 and 重要基础设施的防洪安全。抓紧病险水库的除险加固。

2. 交通建设。交通是西部开发的第一要务,要以公路建设为重点,加强铁路、机场、内河航运建设,扩大西部与东部、西南与西北的运输通道,实现通江达海,健全全国综合运输体系,促进我国西部地区与周边国家的联系和交流。

公路。加快国道主干线和西部开发省际公路通道建设,逐步形成以大城市为中心、中小城市为支点的路网骨

架,打通西南出海通道,加强干线路网和农村公路建设。加快建设“五纵七横”国道主干线的西部路段,全面建成“三纵两横”国道主干线的西部路段。加快建设八条西部省际公路通道。加强国道、省道公路改造,改善通地(州)县公路条件,继续实施乡村公路通达工程,尽快打通贫困地区、旅游景区、资源开发区与干线路网的连接,提高路网通达深度和服务水平。加强国防、边防公路建设。

铁路。建设内外大通道,扩大铁路路网,改造现有线路,提高干线质量、运输能力和运行速度。重点强化西北至华东陆桥通道,建设西安至南京、启东通道,扩大昆明、成都至上海通道,打通沿江通道,沟通包头至柳州通道,增加西南出海能力。完成一批铁路扩能、改造和电气化项目,对相关枢纽进行改造。开工建设青藏铁路。建设西北和西南出境铁路。规划研究西北至华北、西北至西南新通道。

民航。以完善枢纽、发展支线为重点,逐步形成以枢纽机场为中心的放射性航空网络。完善成都、西安、昆明、乌鲁木齐等区域性枢纽机场,改扩建兰州、重庆等干线机场,规划建设一批支线机场,加强空管系统建设。

内河航运。重点建设长江、珠江干线中上游航运设施,打通西部地区沟通东部地区的水运通道。加快建设右江、南北盘江、红水河、柳江、乌江、嘉陵江等重要航道。

3. 能源建设。要加强油气资源的勘探开发,发挥资源优势,优化能源结构,重点推进西电东送、西气东输工程,开发并推广能源节约和综合利用技术,提高能源利用

效率。

电力。调整电源布局,大力发展水电,加强电网建设,推进全国联网。逐步开工建设龙滩、公伯峡、小湾、构皮滩、瀑布沟等大型水电站。抓紧长江上游溪洛渡、向家坝水电站的前期论证工作。在陕西、内蒙古、宁夏、贵州、云南建设大型坑口电站。根据西部水电开发的进度,逐步完成我国北、中、南三条从西到东跨区域高压互联电网的建设,并完善网架结构。北部通道,实现黄河上游水电、“三西”(陕西、山西、内蒙古西部)地区火电向华北、山东以及东北的送电。中部通道,以三峡送电为龙头,实现川渝、华中向华东以及广东的送电。南部通道,实现西南地区水电及火电向广东的送电。继续加快城乡电网建设和改造。推进超临界大机组和洁净煤发电。因地制宜地发展小水电、沼气、风能、太阳能、地热能等可再生能源。加强农村电气化和能源建设。

石油天然气。加大勘探力度,提高石油天然气探明储量。加快油气管道建设,提高管道运输能力。逐步建设塔里木、柴达木、陕甘宁、川渝地区石油天然气生产和外输基地,推进塔里木至长江三角洲、柴达木涩北经西宁至兰州、重庆忠县至湖北武汉、陕西靖边至呼和浩特输气管线及其用气工程建设。加快建设西北到西南输油管道。

煤炭。调整和优化煤炭结构和建设布局,突出优质煤炭资源开发。加快在建煤炭项目建设和老矿区转产与技术改造步伐,做好一批优质动力煤矿区开发的前期工

作。继续实施和完善西煤东运和北煤南运。加速开发和推广应用洁净煤技术,加强洗选煤厂配套建设。通过国际经济技术合作,建设煤炭液化示范工程。积极开发利用煤层气资源。

4. 通信和信息化建设。要加强基础传输网建设,加快发展通信信息业务网,推进信息技术的广泛应用,加快西部地区经济和社会信息化进程。

建设基础传输网。重点加快沿亚欧大陆桥、长江水道、贵阳至昆明、呼和浩特至南宁“三横一纵”宽带传输网的建设。继续完善和建设省、自治区内光缆、微波和卫星通信等干线传输网。加快用户接入网的建设。

发展通信信息业务网。继续发展固定电话网特别是农村固定电话网。加快发展移动电话,逐步发展数据和多媒体通信网。积极推进大中城市的信息化建设,完善计算机信息网络,发展公共信息服务平台。加强地理空间信息系统的建设。开发资源与环境、教育与科技、政务管理、交通旅游等应用信息系统以及相关的数据库。发展电子商务、远程医疗等信息应用。

加强邮政网络建设。重点建设省会和自治区首府城市邮区中心局,改造城镇邮运网设施,提高城乡邮件传递速度和服务水平。

提高广播电视覆盖率。逐步解决新通电行政村及自然村通广播电视的问题。提高广播电视发射能力。以建设卫星收转站为主、多种技术手段并用,加强对边境地区和少数民族地区的广播电视覆盖和广播实验工作。提高

有线电视入户率。

5. 城市基础设施建设。要按照积极推进城镇化的要求,实行分类指导,加快建设步伐。重点抓好缺水城市的供水设施建设。抓紧推广使用节水器具。积极推进城市水污染和大气污染治理项目建设,加强城市垃圾等固体废弃物污染治理工作。加快城市道路系统建设与公共交通建设,搞好特大城市的快速交通建设。提高城市集中供热和燃气普及率。坚持科学规划,合理布局,以县城所在地为重点,逐步解决小城镇基础设施配套建设问题。

(二)加强生态建设和环境保护

加快西部地区开发,必须加强生态建设和环境保护,治理环境污染,综合实施各项生态建设和环境保护工程。

1. 生态建设。要坚持统筹规划,突出重点,因地制宜,坚持生态效益与经济效益相结合,以生态效益为主,采取生物措施、工程措施和农艺措施相结合,进行综合治理。加快实施退耕还林工程,落实退耕还林和宜林荒山荒地造林任务,确保补助粮食和资金及时足额兑现,林木种苗合理有效供给,造林质量达到要求,农民收入得到增加。组织实施天然林保护工程,恢复和增加林草植被。逐步实施防沙治沙工程,抓紧环京津风沙源综合治理。加强天然草原的恢复和建设,加快小流域治理,减少水土流失。严格保护珍稀濒危动植物物种。加强自然保护区和生态示范区建设。加强国土综合开发整治。

黄河上中游地区。对坡耕地逐步实行退耕还林,保护天然林资源,大力植树种草,恢复和增加植被。综合治