

XI BU KAI FA ZHENG CE

西部大开发系列丛书



西部开发政策

简述党和国家领导人有关开发西部的战略思想，全面介绍中央和国务院各部门的开发政策导向，是一部深刻理解西部开发政策的指南。

主 编 石生泰

编 著 李含琳

甘 肃 人 民 出 版 社

F127.4
1=1

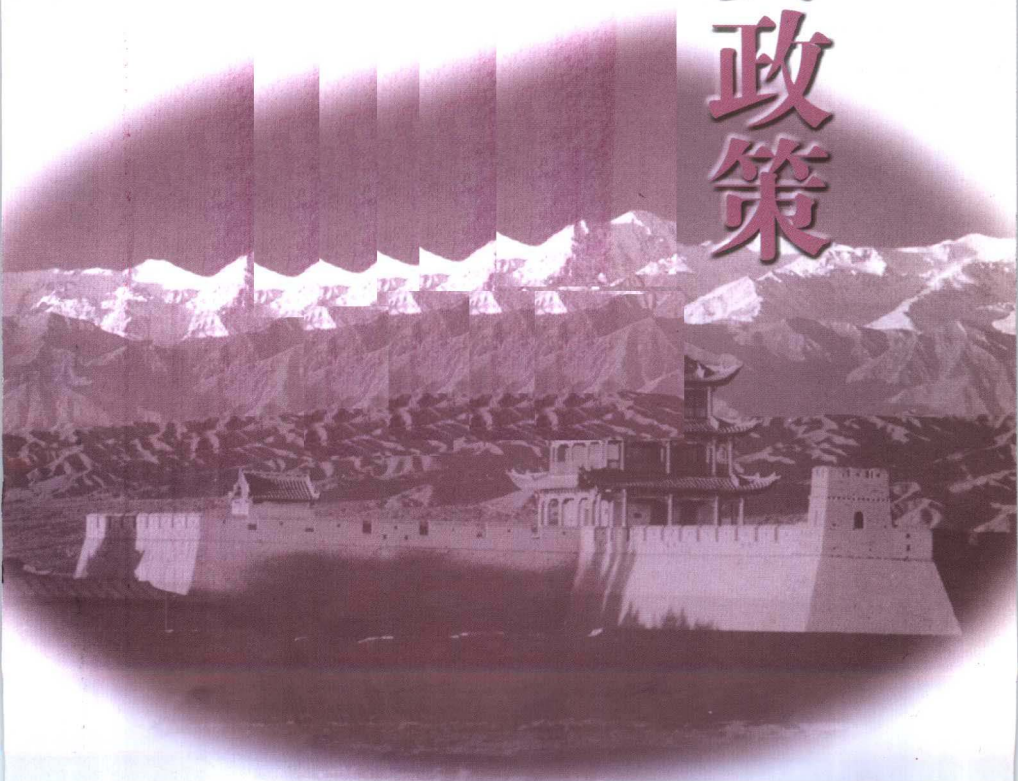
西部开发政策

西部大开发系列丛书

主 编 石生泰

编 著 李含琳

甘 肃 人 民 出 版 社



图书在版编目 (CIP) 数据

西部开发政策/李含琳编著. —兰州: 甘肃人民出版社, 2000

(西部大开发系列丛书/石生泰主编)

ISBN 7-226-02343-1

I. 西... II. 李... III. 西部大开发(中国)—经济政策 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 80371 号

责任编辑: 卢鸿丽

封面设计: 徐晋林

责任校对: 曹小强

西部大开发系列丛书

西部开发政策

石生泰 主编

李含琳 编著

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市滨河东路 296 号)

各地新华书店经销 甘肃省委印刷厂印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 4.75 插页 3 字数 113 千

2001 年 1 月第 1 版

2001 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1—3,000

ISBN 7-226-02343-1/F·250 定价: 7.50 元

《西部大开发系列丛书》编委会

主 任：马西林

副主任：王新中 张正杰

委 员：石生泰 张生祯

汪晓军 杜绮德

赵颂尧 关连吉

秦 生 杨建仁

主 编：石生泰

副主编：杨建仁

开发千里陇原
重振丝路雄风

孙英

中共甘肃省委书记孙英题词

抢抓历史机遇 加快西部开发

(序)

在催人奋进的西部大开发的战鼓声中,由甘肃省委宣传部主持编写的《西部大开发系列丛书》正式出版了。这是一件很有意义的大好事,值得庆贺。

实施西部大开发战略,是以江泽民同志为核心的党中央站在历史和政治的高度,统揽全局,审时度势,面向新世纪做出的重大决策,充分显示了第三代中央领导集体率领全国人民实现中华民族伟大复兴,把建设有中国特色社会主义的伟大事业全面推向 21 世纪的气魄和胆略。很明显,实施这个战略决策,将给西部地区带来巨大的经济活力和发展动力,也必将对于全国未来数十年的改革、发展、稳定发挥重大的历史性作用,同时也必将在国际政治经济生活中产生重大影响。

我国是一个拥有 960 万平方公里国土、十多亿人口的发展中大国,东西部经济发展很不平衡,构成了中国基本国情的一个重要特征。西部地区经济社会发展相对滞后,相当一部分群众还没有解决温饱问题,全国剩余的贫困人口中扶贫攻坚难度最大的也都分布于西部地区。西部地区这种经济发展水

平,与其国土和人口所占全国的比重具有明显的反差。目前西部地区经济发展与东部地区之间的发展差距仍在继续扩大。西部地区的发展水平直接影响到全国小康和现代化目标的实现。因此,实施西部大开发战略,是我国改革开放和社会主义现代化建设历史进程中的重要一步,事关我们事业的长远发展,事关党和国家的长治久安,具有重大的标志性意义。

早在20世纪初,伟大的民主革命先行者孙中山,在他所著的《建国方略》的“实施计划”中就认为,西北经济的开发与建设是一项复杂的系统工程,必须有重点有步骤地推进。孙中山先生关于西部地区经济发展的思想和构想,代表了那个时代对西部问题认识的高度,同时也充分表现了孙中山这位历史伟人的远见卓识。

新中国成立半个世纪以来,党中央三代领导集体从战略高度出发,十分重视区域经济社会的协调发展与共同繁荣。20世纪50年代中期,以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体在积极探索建设适合中国国情的社会主义道路的过程中,曾高屋建瓴地提出了社会主义建设要遵循的十大关系,其中就包括沿海工业和内地工业生产布局、汉族和少数民族的关系等事关东西部发展的重大问题。

党的十一届三中全会以来,以邓小平同志为核心的第二代中央领导集体立足现实,面向未来,高瞻远瞩地为我国制定了“三步走”的战略目标和战略步骤,提出了包括促进东西部地区经济合理布局和协调发展的“两个大局”思想等一系列战略方针和原则。其目的是使“一部分地区有条件先发展起来,一部分地区发展慢点,先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕”。

进入 20 世纪 90 年代以来，以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体坚持和发展邓小平理论，精辟分析了我国社会主义现代化建设中十二个重大战略关系，进一步明确提出了加快中西部地区发展问题。特别是在我国从总体上进入小康社会之际，江泽民同志从新世纪中国发展的战略全局出发，按照邓小平同志关于“两个大局”的发展构想，郑重地向全党提出了西部大开发战略。他明确提出：“实施西部地区大开发是全国发展的一个大战略、大思路……对于推进全国的发展和建设，对于保持国家的长治久安，是一个全局性的发展战略，不仅具有重大的经济意义，而且具有重大的政治和社会意义。……从现在起，这要作为党和国家的一项重大的战略任务，摆到更加突出的位置。”这是党的第三代中央领导集体向全国人民发出的动员令，也是向全世界发布的世纪宣言。

时代呼唤西部大开发，人民渴盼西部大开发。作为西部地区的甘肃，更应当百倍地关注西部、重视西部、开发西部、造福西部，不失时机地推进甘肃的大开发、大发展。当前，我们的主要任务就是按照党中央的总体部署和要求，解放思想，转变观念，抢抓机遇，深化改革，加快发展。既要有紧迫感，又要从长计议，坚持从实际出发，按客观规律办事。要突出重点，因地制宜，有计划有步骤地推进。要充分发挥政治优势，调动各方面的积极性，采取适应改革开放新形势的新思路、新机制和新办法，要进一步发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，树立“富民兴区”的远大目标，以新的姿态迎接新的挑战。

实施西部大开发是一个改造客观世界的宏伟规划，必须将主观愿望和客观实际结合在一起。这就要求我们要深入研究西部大开发一系列的战略和战术问题，了解西部大开发的

美好前景,动员和引导广大干部群众自觉投身到西部大开发的伟大实践中去。对于这一重要课题,各级领导干部和社会各界都负有深入研究探讨的历史使命和社会责任。这套《西部大开发系列丛书》,就是理论工作者和实际工作者深入思考的结晶。《丛书》用翔实的资料,从不同的视角全面阐述了西部大开发的历史意义和现实作用,详细介绍了西部地区的资源优势和开发前景,大力宣传了西部大开发的政策、措施及目标,是一部指导西部地区实施大开发的工具书和进行爱国主义教育的教科书。我相信,这套《丛书》的出版发行,必将使广大干部群众得到更大的启迪,对于西部大开发,也将产生积极的影响。

长风破浪会有时,直挂云帆济沧海。新世纪的曙光已经升起,西部大开发的战鼓已经擂响。让我们高举邓小平理论的伟大旗帜,紧密团结在以江泽民同志为核心的党中央周围。认真落实“三个代表”的重要思想,抢抓机遇,加快发展,为建设一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美的新西部而努力奋斗!

中共甘肃省委副书记 仲兆隆

2000年10月

目 录

第一章 宏观经济环境与政策背景	(1)
一、西部大开发战略的形成及其意义	(1)
二、西部大开发的机遇和宏观经济背景.....	(15)
三、我国宏观经济政策变动的新趋向.....	(22)
四、我国现行区域倾斜政策的类型和内容.....	(26)
五、我国现行民族地区经济扶持政策体系.....	(28)
第二章 中央和国务院的开发政策导向	(36)
一、党和国家领导人的开发政策思想.....	(36)
二、国家经济职能部门的政策导向.....	(45)
三、国家财政税务部门的政策导向.....	(52)
四、国家金融部门的政策导向.....	(57)
五、国家社会服务及保障部门的政策导向.....	(61)
六、其他部门的政策导向.....	(65)
第三章 体制改革和结构调整的政策支持	(68)
一、体制改革的政策支持.....	(68)
二、结构调整的政策支持.....	(70)
三、促进资源合理配置的政策支持.....	(73)
四、WTO 框架条件下西部地区的产业保护政策	

.....	(79)
五、推进工业化和城镇建设的政策支持.....	(81)
六、农业退耕计划的政策支持.....	(88)
七、农业可持续发展战略和政策支持	(100)
第四章 金融和财政税收的政策支持.....	(103)
一、西部开发资本的形成渠道和总量估算	(103)
二、金融政策和投融资方式的转换	(109)
三、选择更实效的外资政策	(112)
四、西部开发的财政投入政策支持	(116)
五、税收政策优惠	(117)
第五章 科技和对外开放的政策支持.....	(121)
一、西部人才现状和实施五大人才工程	(121)
二、科技教育发展的政策支持	(123)
三、高新技术开发区政策	(129)
四、沿边、沿江开放与贸易政策.....	(131)
五、东西合作开发政策	(135)
六、扶贫开发政策的调整和完善	(139)
后记.....	(144)

第一章 宏观经济环境与政策背景

宏观经济环境与政策的变化及其对西部大开发的影响,是我们学习和了解西部开发政策时应首先把握的问题。众所周知,“九五”计划以来,由于国际国内多方面经济因素的改变,对我国宏观经济政策,尤其是国家区域济政策的调整提出了更新更高的要求。比较全面地了解这方面的情况,对我们更深刻地理解党中央、国务院关于实施西部大开发的战略部署和政策要点是十分有益的。

一、西部大开发战略的形成及其意义

国家对中西部地区的开发(或称发展援助)由来已久。自中华人民共和国成立至今 50 年里,根据实施政策的强弱程度,大致可以划分为三个时期。第一个时期为改革前的 30 年,这是国家援助力度最强的时期,突出的表现是“一五”计划重点工程的“西进”和大规模的“三线建设”;70 年代末到 90 年代初为第二个时期,由于国家建设重点的东移,这一时期对中西部援助的力度相对减弱;但从 90 年代中期开始,伴随着地

区差距的扩大,国家对中西部的政策支持逐渐走强;从1999年正式提出“国家实施西部大开发战略”,我国的区域发展政策进入一个新的历史时期。

(一)西部地区开发的三个阶段及其政策演变

1.50年代初至70年代末。新中国成立到改革前近30年,国家重点对中西部地区进行了大规模的投资和建设。这一时期,中国逐步建立了集中计划经济体制,整个社会生产和物资供应均由国家计划安排,政府投资是经济资源配置的最主要手段,几乎不存在市场调节。国家大规模投资于内陆地区的目的在各个计划时期虽有区别,但主要是两个:一是经济和社会目的,即试图改变旧中国遗留的全国70%以上的工业和交通设施偏集沿海一隅的状况,因为这种不平衡格局明显与国家的资源分布结构不符合,也不利于整个国家的统一和民族团结。二是国防目的,即根据对当时国际环境的判断,经济重心向内地转移有利于国家安全。基于这种目的,国家确立了加快内地经济发展、实现生产力均衡布局的区域政策目标,并一直延续到70年代中后期。

具体来说,在“一五”基本建设投资总额中,沿海地区占36.9%,而中西部地区占46.8%,其中中部28.8%,西部18.0%。这可以看作是新中国成立后的第一次“西部大开发”。由于区域政策既考虑了向内地倾斜,又注意了利用沿海原有工业基础,取得了高速度、高效益和地区差距减小的良好效果。针对一度出现的忽视沿海原有工业的倾向,“二五”计划强调要兼顾内地与沿海的发展。然而,1958年开始的“大跃进”运动打乱了原定计划,各地区掀起以“全民办钢铁”为特征的工业热潮,大中小项目遍地开花,力求工业自成体系。在三年

调整时期,大部分布局不当的中小企业(主要是地方企业)被关、停、并、转。整个“二五”和三年调整时期,国家在中西部的投资比重有较大的提高,分别达到 56.0%和 58.3%,比“一五”时期上升了 10 余个百分点,从而形成了中国经济建设在地域上的一次空前规模的西移,这可以看作是新中国成立后的第二次“西部大开发”。在“三五”期间,中西部地区占全国的比重升至 64.7%,成为历次计划比重最高的时期,特别是西部地区的投资比重达到 34.9%,也是历次计划中惟一超过中部和沿海的时期。“三线建设”的重点是西南地区,西南占全国投资比重达 20.93%。“四五”时期,在继续建设大西南的同时,一批重点项目转向“三西”(豫西、鄂西和湘西)地区。“五五”时期,国家投资的地区重点开始向东部沿海地区转移,沿海投资比重上升到 42.2%,但仍低于中西部 7.8 个百分点。

从东西部发展差距看,1952 年至 1965 年间,人均国民收入的相对差距缩小了 12.6 个百分点,而 1965 年至 1978 年间相对差距反而扩大了 11.8 个百分点,这从一个侧面反映出三线建设时期投入产出效果的不理想。但是,从 30 年总体衡量,东西部人均国民收入的相对差距还是缩小了 0.8 个百分点,尤其是存量资产分布的不平衡状况得到明显改善。

2.70 年代末至 90 年代初。始自 70 年代末的改革开放使国民经济管理体制、资源配置方式、经济发展战略等方面发生了重大转变。相应地,国家的区域政策在总结过去的经验教训、借鉴各国区域开发经验的基础上也进行了重大调整。主要表现在:第一,政策目标由追求区域平衡,转向以效率目标为主的区域非均衡发展。第二,经济开发的地区重点由中西部向沿海转移。第三,政策工具由单一指令计划下的国家预算投资

转向多样化主体,特别是通过地区开发的制度创新和开放政策的分区推进,以及某些宏观调控工具的区域化,贯彻国家区域政策的意图。第四,政策的实施除中央政府作用外,更多地调动了地方政府的积极性,同时,市场调节和配置资源的功能逐步增强。

这一时期国家对中西部的发展援助并未停止,但力度相对减弱。针对以往“重速度,轻效益”、“重内地,轻沿海”的倾向,“六五”计划提出的区域政策方针是:积极利用沿海地区的现有基础,充分发挥其特长,带动内地经济进一步发展,同时,努力发展内地经济,继续积极支持和切实帮助少数民族地区发展生产,繁荣经济。“六五”期间,国家把一大批重点建设项目布局在沿海地区,沿海占全国基础建设投资的比重首次超过中西部,达到 47.7%,中西部比重降至 46.5%,为前几次计划时期的最低点。更重要的是,国家在沿海地区率先进行区域开发的制度创新:先后开辟了深圳等四个经济特区、14 个沿海开放港口城市 and 三个沿海经济开放区。对这些地区在外资项目审批权限、财税、外汇留成、信贷和外贸等方面赋予特殊的优惠政策。“七五”计划根据经济技术水平和地理位置结合的原则,将全国划分为东部、中部、西部三大经济地带,并明确指出了三大地带发展上不同的政策梯度:要加速东部沿海地带的发展,同时把能源、原材料建设的重点放在中部,并积极做好进一步开发西部地带的准备。这期间,国家还提出了沿海地区参与国际交换和竞争,实行“大进大出”的外向型发展战略,进一步扩大沿海开放区的范围,设立海南省和海南经济特区,以及作出开发开放上海浦东的决定。全国生产力布局进一步向沿海地区倾斜,5 年间沿海投资额比“六五”时期增长约

1.3 倍,占全国投资比重上升到 51.7%,而中西部比重进一步下降到 40.2%。

然而,从整个国家角度看,这一时期非均衡政策的积极作用大于消极作用。至于人们所关注的地区差距问题,实证分析表明,这期间中西部与沿海地区和全国平均水平的发展差距并未呈显著的扩大。以人均 GDP 衡量,1978 年~1992 年中西部与沿海地区的相对差距仅扩大了 0.38 个百分点,与全国平均水平的相对差距扩大了 8.51 个百分点,这些差距的扩大幅度既小于 60 年代至改革以前,也小于 90 年代初以后。

3. 90 年代。进入 90 年代后,国家经济体制改革进一步深化,明确确立了建设社会主义市场经济的方向,市场在资源配置中的基础性作用日益增强。对外开放呈现由南向北、由东向西全方位推进的新格局,国家区域政策出现了与 80 年代不同的新特点:第一,在继续强调效率目标的同时,开始重视区域协调发展的目标取向。第二,区域发展重点虽然仍在东部,但由东南沿海转向中部沿海,并逐步把加快中西部地区的经济发展提上重要议程。第三,政策内涵和手段更趋丰富和多样化,国家预算投资占全社会总投资的份额越来越小,区域发展的资金来源已主要取决于自身积累及对外部资金的吸引力。从 1993 年以来,特别是“九五”期间,国家陆续出台了一系列政策措施,旨在增强国家对中西部地区的发展援助,但由于政策措施存在着一定的局限性,到 90 年代末,国家的中西部发展政策仍然处于由弱渐强的转折期。

80 年代沿海经济的高速增长,尽管统计上未显示出地区差距的拉大,却使人们感受到了东西部发展的强烈反差。因而,1990 年开始的“八五”计划,强调了区域经济发展应遵循

“统筹规划,合理分工,优势互补,协调发展,利益兼顾,共同富裕”的基本指导原则。1992年11月,国务院召开“全国加快中西部乡镇企业发展经验交流会”,与会代表们共同认为,中国地区经济发展的不平衡突出表现在乡镇企业发展的不平衡上。为此,国务院于1993年2月正式作出了《关于加快发展中西部地区乡镇企业的决定》,决定从1993年起至2000年,每年将在国家信贷计划中单独安排50亿元专项贷款(1994年起增加到100亿),支持中西部地区发展乡镇企业。这是90年代国家制定的第一个明确的中西部发展政策。可以认为,它标志着国家对中西部地区发展援助的一个新时期的开始。

1994年4月,国务院制定了《国家八七扶贫攻坚计划》,决定从1994年到2000年,集中人力、物力、财力,动员社会各界力量,力争用7年左右的时间,基本解决全国农村8000万贫困人口的温饱问题。为进一步推动中西部地区乡镇企业的发展,1995年2月国务院转发了农业部制定的《乡镇企业东西合作示范工程方案》,该方案提出了到2000年,在中西部地区建立100个乡镇企业东西合作示范区、1000个东西合作示范项目,组织推广1000项新技术和新产品等任务,以及相应的在财政、信贷、进出口经营权等方面的政策鼓励。

“八五”期间,国家的重点建设项目突出加强了基础产业和基础设施建设,地区布局上,在继续考虑沿海发展的需要的同时,较多的项目安排在中西部地区。这一时期从基本建设的投资分布看,东部占54.2%,中西部仅占38.2%,处于历次5年计划的最低点。但是从国家预算投资的分布来看,中西部地区所占比重明显高于东部,从1993年到1995年分别为41.5%、42.7%和45.8%,而东部所占比重分别为37.7%、