

西部大开发政策执行情况及效果评价

■ 韩凤芹 李 婕 李成威

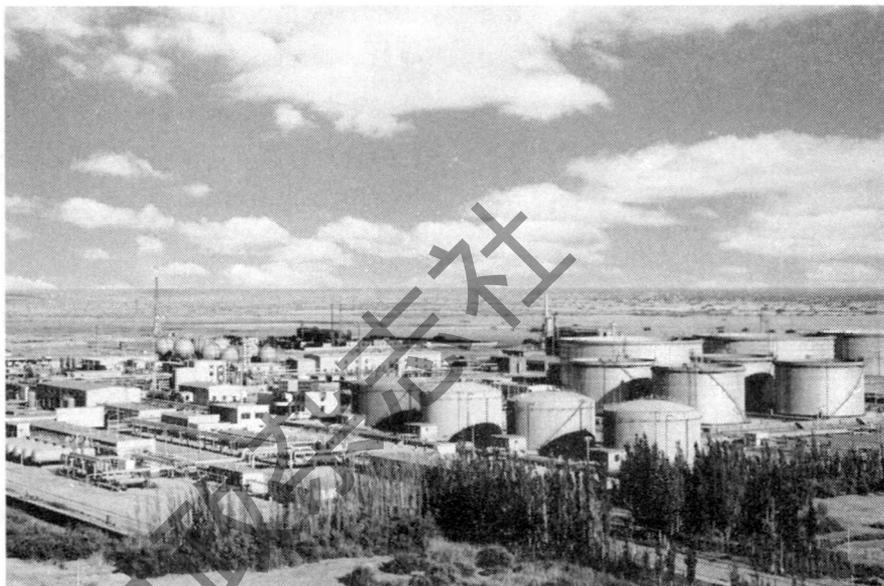
自1999年实施西部大开发战略以来,为顺利推进这一战略的实施,中央政府出台了包括投资、财税政策、金融政策、产业政策等在内的多项鼓励性措施,用以支持西部地区的经济社会事业的全面发展。具体包括:

1. 扩大投资的政策

投资政策是西部大开发战略实施中采取的重要手段之一。其突出表现就是大幅度提高中央财政性资金用于西部地区的比例,2000—2008年,中央财政累计向西部地区拨付中央预算内基本建设资金和国债项目资金达5227.02亿元,占投资总额的37.8%。铁道、交通、水利、农业等部门在安排建设资金时,继续提高用于西部地区重点项目的比重。2000—2008年,坚持每年新开工一批西部大开发重点工程。目前,已累计开工102项,总投资1.74万亿元,确保了西气东输、西电东送、青藏铁路等一批关系西部开发全局重大工程的开工建设,涉及公路、铁路、民航、水电、特色优势产业和社会事业发展等领域,极大地促进了西部基础设施的发展。

2. 强化财税政策支持

十年来,中央财政运用各种政策手段和工具,逐步加大公共财政向西部、向民族地区的投入力度,积极支持实施西部大开发战略。一是



西部大开发的标志性工程之一——西气东输的起点

逐步加大对西部地区特别是民族地区一般性转移支付的力度。2000—2009年,中央财政对西部地区均衡性转移支付年均增长48.4%,对西部民族地区转移支付年均增长29.6%。二是对地方专项资金补助向西部地区倾斜。主要包括:加大对西部地区农业综合开发的投入力度;对西部地区财政困难的省(市、自治区),因执行1999年出台的提高机关事业单位职工工资和城镇低收入居民收入政策而增加的支出,中央财政以专项资金的形式给予补助;农村税费改革转移支付向西部地区倾斜。三是加大扶贫资金的投入力度。2000—2009年,中央财政补助西部地区的扶贫资金占该项资金总额的62.9%。四是税收优惠政策的支持。支持西

部地区的税收优惠政策主要涉及企业所得税、耕地占用税、关税和进口环节增值税等,并在实施过程中根据经济形势的发展变化对税收优惠政策进行调整和完善。

3. 金融和信贷政策支持

在当前金融系统信贷发放主要遵循市场化运行机制条件下,对西部地区的信贷政策支持更多地是指导性、方向性的,对金融机构的约束力不强。其具体政策主要包括:国家政策性银行贷款、国际金融组织贷款和外国政府优惠贷款等尽可能多地安排西部地区的项目。国家开发银行成立以来已累计向西部地区项目发放中长期贷款8619亿元,占境内中长期贷款发放总额的23%。2000—2007年,我国利用国际金融组织贷

款用于西部大开发的资金约69亿美元。其中,世行贷款支持西部地区发展的资金约26亿美元,约占世行同期总贷款额的28.3%;亚行贷款支持西部地区发展的资金约41亿美元。利用外国政府贷款支持西部地区发展实际生效的项目346个,贷款金额约63.87亿美元,占全部项目贷款的比例为37%。此外,对于政策中规定的“扩大以基础设施项目收益权或者收费权为质押发放贷款的范围”,各家银行也已出台一系列的制度和办法,将贷款范围从农村电网、公路逐步扩大到城市供水、供热、公交、电信和水利开发等项目。

4. 加大环境保护政策的支持力度

西部大开发过程中,国家先后实施了退耕还林、天然林保护、退牧还草、京津风沙源治理建设等一系列重大林业生态工程,在安排基建投资、财政专项补助资金和对地方财政减收补助资金等方面给予西部地区支持。截至2008年底,国家累计安排西部省(市、自治区)天然林保护工程资金342.3亿元,占该项资金总额的50.3%;安排退耕还林工程

的粮食和现金补助共计1037亿元;累计免除西部地区森工企业国内金融机构债务40亿元,占该项债务总额的39.5%;免除世行到期贷款1.9亿元,占该项贷款总额的82%,并对尚未到期的8亿元世行贷款实行了挂账停息。

5. 规范土地和矿产资源的使用

具体政策主要包括:一是对基本农田实行严格保护,实现耕地占补平衡。2001—2006年,共安排西部地区退耕地整理项目613个,总规模30.6万公顷,新增耕地面积8.27万公顷,总投资53.5亿元。二是合理安排建设用地指标。从2005年起,在全国土地利用计划总量指标四年保持不变的情况下,适当增加西部用地指标。2005—2008年,西部用地指标分别比上年增加3450公顷、2510公顷和1210公顷。三是在国土资源调查计划中,优先安排西部地区的调查评价项目,开展西部地下水、矿产资源等调查工作,工作经费向西部地区倾斜。

西部大开发十年间,一系列的优惠政策实施,为改变西部地区落

后面貌、打造西部秀美山川奠定了坚实的基础。

1. 经济实力大幅提升

西部大开发以来,西部地区经济保持平稳较快发展,经济效益明显提高。2000—2008年,西部地区生产总值从16655亿元增加到58257亿元,年均增长11.7%,是新中国成立以来最快的10年;人均地区生产总值由4624元增加到16000元,从相当于各地区加总平均水平的59.5%提高到63.7%。在国家财政投资和国债资金的引导下,西部地区全社会固定资产投资增速明显加快,由2000年的6111亿元增加到2008年的35839亿元,年均增长22.9%,占各地区加总比重由19.2%提高到21.3%。随着对外开放程度不断扩大,西部地区的进出口贸易额也大幅提升,由2000年的172亿美元增加到2008年的1068亿美元,年均增长25.6%,占全国比重由3.6%提升到4.2%。

西部地区在经济发展的同时,千方百计提高城乡居民物质文化生活水平,城乡居民收入水平大幅度提升。2008年,西部12个省(市、自治区)城镇居民人均可支配收入和农牧民人均纯收入分别达到13000元和3524元,年均增长10.5%和9.1%。西部地区低收入线以下贫困人口从2001年的5535.3万人减少到2008年的2648.8万人,贫困发生率从19.8%下降到9.3%,比全国同期快了4.5个百分点。

2. 国民经济结构不断优化

西部地区从资源特点和自身优势出发,依靠科技进步,加快结构调整,不断探索适合自身发展条件和比



内蒙古克什克腾旗1999年招商引资建设的首批风电项目——达里风电场外景

较优势的产业发展道路。2008年,西部地区实现工业增加值2.25万亿元,较1999年年均增长22.96%,工业拉动GDP增长由不足2%提高到10.4%,对GDP增长的贡献率由25.7%提高到47.7%。西部地区三次产业比例由1999年的23.8:41.0:35.2调整为2008年的15.6:48.1:36.3,第一产业比重大幅下降,工业化发展趋势加速。从重点行业来看,能源、化工、装备、冶金、农产品加工、特色旅游等已成为新的支柱产业,西部地区在全国能源化工和部分原材料生产基地的地位不断巩固。航空航天、新材料、新能源、生物工程等高新技术产业发展迅速,产业结构优化升级取得明显成效。

3. 基础设施建设取得突破性进展

10年来,国家不断加大对西部地区交通、水利、能源、通信、市政等基础设施建设的支持力度,青藏铁路、西气东输、西电东送、国道主干线西部路段和大型水利枢纽等一批重点工程相继建成,西部地区基础设施建设取得了突破性进展。截至2008年底,西部地区公路通车总里程达142.1万公里,占全国公路总里程的38.1%,其中高速公路16456公里,占全国总里程的23.2%;铁路总营业里程达到2.94万公里,占全国的比重达到37.7%。

4. 环境保护和建设成效显著

西部大开发以来,退耕还林、天然林保护、退牧还草、京津风沙源治理建设等一系列重大林业生态工程建设使西部地区森林覆盖率从10.32%上升到17.05%,有效控制了

水土流失和土地沙化,改善了区域生态状况和当地群众的生产生活条件。截至2008年底,西部地区累计营造林4.03亿亩,其中退耕地造林1.39亿亩,占同期全国造林总面积的52%;天然林资源保护工程有效保护了13.9亿亩森林资源,占全国森林总面积的60%;退牧还草工程累计安排草原围栏建设任务5.97亿亩。与此同时,我国启动实施了野生动植物保护及自然保护区建设工程,截至2008年底,西部地区共新建了395处自然保护区,面积为3972万公顷,约占全国同期新建自然保护区的86.72%,在保护西部地区丰富的生物多样性、脆弱的生态环境、维护该区域乃至全国的生态安全方面发挥了重要作用。

5. 社会事业全面发展

西部大开发以来,国家大幅度增加了对西部地区社会事业的投入,扩大公共服务范围,提高社会管理水平,有效改善了西部地区社会事业发展滞后的状况。

教育普及水平显著提高。到2008年,西部地区基本普及了九年义务教育,368个县通过“两基”验收,人口覆盖率达到98%,累计扫除文盲600多万人,青壮年文盲率降到5%以下;普通高校数量从1999年的251所增加到2007年的467所,在校学生数增加3.6倍。农村中小学现代远程教育工程、中小学危房改造工程、中西部农村初中校舍改造工程以及农村特岗教师计划等重大教育工程项目顺利推进,农村义务教育办学条件进一步改善。

城乡医疗服务体系迅速发展,人民群众健康状况不断改善。2008

年,中央财政对西部地区12个省(市、自治区)共投入卫生专项经费242.3亿元,占全国47%,比2000年增长161倍。在中央的大力支持下,西部地区农村三级卫生服务网络建设取得重大进展,医疗卫生水平显著提高。到2008年,西部地区共建成乡镇卫生院16440个,村卫生室近18万个;西部地区卫生机构床位总数达108.1万张,卫生机构人员数达149.9万人,分别比1999年增长32.1%和6.4%。截至2009年6月,西部地区共有1052个县(市、区)开展了新型农村合作医疗,实际参加新型农村合作医疗农业人口2.6亿人,参合率达93%,分别较2008年增加700万人和2.5个百分点。

社会保障事业取得长足进步。中央财政加大对西部的补助力度,提高社会保障待遇水平,2000~2009年,中央财政对西部地区基本养老保险基金补助总额为2201.5亿元,中央财政对西部地区城镇居民医保的补助标准自2007年开始逐年提高。城镇企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等社会保险覆盖面不断扩大,参保人数逐年增加,1999~2008年,西部地区12个省(市、自治区)城镇职工养老保险参保人数增加了51.2%,享受养老金待遇的离退休人数增加了53.7%,城镇基本医疗保险参保人数增加了14倍。城乡医疗救助和最低生活保障制度逐步建立,到2008年底,西部地区城乡最低生活保障覆盖人数达到2620万人。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥