

新时期西部大开发区域政策展望

■ 魏后凯

2010年7月,党中央、国务院召开西部大开发工作会议,明确了今后10年深入实施西部大开发的总体目标,即到2020年西部地区综合经济实力上一个大台阶、人民生活水平和质量上一个大台阶、生态环境保护上一个大台阶。总体上看,与前10年相比,新一轮西部大开发区域政策应该突出五大重点。

一、加大资金和政策倾斜力度

西部大开发10年来,国家在投资、财税、金融、特色产业、社会发展、生态建设等方面出台了一系列政策措施,有力地刺激了西部地区经济社会发展。例如,前10年中央财政对西部地区的转移支付总量达到4万多亿元,中央对西部地区的预算内基本建设投资总量达到8900亿元。然而,应该看到,随着东北地区等老工业基地振兴和中部崛起战略的实施,西部大开发政策日益“泛化”,政策支持力度有下降的迹象。在新时期,中央明确了西部大开发的总体战略定位,即西部大开发在我国区域协调发展总体战略中具有优先地位,在促进社会和谐中具有基础地位,在实现可持续发展中具

有特殊地位。就是说,在目前我国实施的国家区域发展总体战略中,与东北振兴、中部崛起和东部率先发展战略相比,西部大开发战略处于优先的位置。

为确保西部大开发的优先地位,必须进一步加大资金和政策倾斜的力度。一是加大中央财政对西部地区均衡性转移支付力度,中央财政用于节能环保、新能源、教育、人才、医疗、社会保障、扶贫开发等方面的专项转移支付,重点向西部地区倾斜。二是加大中央财政性投资投入力度,向西部地区民生工程、基础设施、生态环境等领域倾斜。三是国际金融组织和外国政府优惠贷款继续向西部地区倾斜,进一步加大对西部地区的信贷支持力度。四是完善对西部企业的税收优惠政策,对西部鼓励类产业企业减按15%的税率征收企业所得税;对西部从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营所得以及符合条件的环境保护、节能节水项目所得,实行企业所得税“三免三减半”优惠;对西部内资鼓励类产业、外商投资鼓励类产业及优势产业的项目在投资总额内进口的自用设备免征关税。五是土地利用年度计划指标适度向

西部地区倾斜,增加西部地区荒山、沙地、戈壁等未利用地建设用地指标,工业用地出让金最低标准可按全国工业用地出让最低价标准的10—50%执行。

二、突出民生和发展能力建设

前10年,西部大开发主要集中在基础设施和生态环境建设方面,为新一轮西部大开发奠定了坚实的基础。但应该看到,目前西部地区基础设施仍比较薄弱,公共服务水平低,生态环境脆弱,远不能适应深入实施西部大开发的需要。未来10年,西部大开发应以增强自我发展能力为主线,以改善民生为核心,更加注重基础设施建设、生态环境保护、经济结构调整和社会事业发展。

1. 加强基础设施建设和生态环境保护。进一步夯实基础,全面加强铁路、公路、民航、水运、油气管道、输电通道、信息和城乡基础设施建设,加快构建功能配套、安全高效的现代化基础设施体系,提高西部发展保障能力。更加注重生态环境保护,着力建设国家生态安全屏障,重点建设“五大重点生态区”

(西北草原荒漠化防治区、黄土高原水土保持区、青藏高原江河水源涵养区、西南石漠化防治区、重要森林生态功能区), 扎实推进“十大生态建设工程”(黄土高原多沙丘沙区沟道整治工程, 砒砂岩区沙棘生态工程, 农牧交错区水土保持综合治理工程, 长江上游地区坡面水土整治工程, 石灰岩地区土地抢救工程, 长江上游地区滑坡、泥石流预警及泥石流治理示范工程, 内陆河区生态绿洲保护工程, 沙化、退化、盐碱化草原区节水型植被建设工程, 重要水源区保护工程, 水土保持监测网络工程), 加快实施节能减排和污染治理, 切实提高西部地区的可持续发展能力。

2. 加快产业结构调整。更加注重经济结构调整和自主创新, 着力推进特色优势产业发展, 切实增强西部“造血功能”和自我发展能力, 为西部大开发提供强有力的产业支撑。实施以市场为导向的优势资源转化战略, 加快推进国家能源基地、资源深加工基地、装备制造业基地和战略性新兴产业基地建设。建立承接产业转移示范区, 积极引导东中部地区企业西进, 鼓励东中部地区与西部地区共建产业园区, 实现东西部合作互动。

3. 强化民生和社会建设。目前, 西部地方政府尤其是县乡政府公共服务能力明显不足, 地区公共服务水平较低。为实现中央提出的到2020年基本公共服务能力与东部地区差距明显缩小的目标, 必须加快推进以改善民生为重点的社会建设, 大力发展科技、教育、医疗卫生、文化体育、社区服务等社会事业, 建立健全城乡一体的社会保障制度, 构建覆盖城乡居民的公共服

务体系, 提高西部公共服务能力和水平, 使西部地区居民能共享改革开放的成果。

三、实行差别化的区域扶持

西部大开发前10年中, 国家支持和援助政策更多地是采取“普惠制”的办法。由于西部地区国土面积占全国的71.4%, 各地自然条件、发展阶段和社会经济特点差异较大, 因此, 在新一轮西部大开发中, 应该按照统筹规划、分类指导的原则, 坚持“两手抓”, 即重点经济区培育壮大和老少边穷地区脱贫致富, 并针对不同类型区域的情况实行差别化的扶持政策。

1. 培育壮大重点经济区。前10年西部大开发按照以线串点、以点带面的原则, 集中力量推进成渝经济区、关中天水经济区和广西北部湾经济区的规划建设。今后一段时期, 西部地区仍将处于突出重点的点轴开发阶段。在新一轮西部大开发中, 国家将继续推进重点经济

区率先发展, 着力培育形成三级增长极(带、点)。第一级是将成渝、关中天水和广西北部湾等经济区建设成为具有全国影响的经济增长极, 第二级是将呼(和浩特)包(头)银(川)、新疆天山北坡、兰(州)西(宁)格(尔木)、陕甘宁等经济区培育成西部地区新的经济增长带, 第三级是将滇中、黔中、西江上游、宁夏沿黄、西藏“一江三河”等经济区建成省域经济增长点。为此, 需要抓好各重点经济区规划工作, 明确其战略定位和发展导向, 并制定相应的支持政策。

2. 扶持老少边穷地区发展。我国陆上边境线的82%、少数民族人口的75%、贫困人口的66%都集中在西部地区。在新一轮西部大开发中, 必须进一步加大对老少边穷地区的扶持力度, 并针对不同类型区域的特点实行差别化的扶持政策。在民族地区政策方面, 应抓紧落实对新疆、西藏、宁夏、青海、广西等地的具体扶持政策, 加快制定促进内蒙古经济社会发展的政策措



四川嘉陵江桐子壕航电枢纽

施。在老区政策方面,重点是加快编制实施《陕甘宁革命老区振兴规划》,制定完善革命老区国家支持政策。在扶贫政策方面,改变现行以乡、村为对象的分散扶贫方式,重点对南疆地区、青藏高原东缘地区、武陵山区、乌蒙山区、滇西边境山区、秦巴山—六盘山区等集中连片特殊困难地区实施扶贫开发攻坚工程。

四、推动形成新型开放格局

西部地区开放型经济水平低,利用外资和外贸出口总量规模小,对区域经济的带动作用较弱。在新一轮西部大开发中,需要进一步加快西部地区对外对内开放的步伐,切实提高利用外资质量和对外开放水平,积极引导国内外民间资本大规模西进,推进西部地区全面开放,逐步形成以开放促开发、促发展、促繁荣、促升级的新型开放格局。

1. 积极发展内陆开放型经济。

加快打通陆路开放国际通道以及西部与珠三角、长三角和京津冀等的联系通道。推进重庆两江新区、两路寸滩保税港区和西安港务区等建设,建立高水平的综合性国际陆港,增设一批海关特殊监管区域,将有条件的经济技术开发区升级为国家级开发区。继续抓好西部投资促进工作,将乌鲁木齐对外经济贸易洽谈会升格为“中国—亚欧博览会”,促进西部与周边国家之间的经贸合作交流。进一步促进东西部地区互动合作,鼓励外商投资、沿海产业和加工贸易向西部转移。积极推进重庆、成都、西安区域战略合作,将“西三角”地区建成为内陆开放型经济战略高地。

2. 加快沿边地区开发开放步

伐。尽快启动编制沿边地区发展规划,继续推进实施兴边富民行动计划,进一步加强沿边公路以及边境地区对内对外联系通道建设。积极推进中哈、中俄、中缅等国际油气管道建设和国际河流开发,加快沿边地区交通、通信、口岸、供电供水、环境卫生等基础设施建设,适当放宽边境地区设立各类“特殊区域”的审批条件,增设边境经济合作区、互市贸易区、保税区等,支持有条件的地区设立跨境经济合作区。当前,国家已明确在新疆喀什、霍尔果斯各设立一个经济开发区,实行特殊经济政策;在广西东兴、云南瑞丽、内蒙古满洲里等建设开发开放试验区。对于这些地区,要加强规划,大胆进行超前探索试验,使之成为高度开放,更加灵活、更加优惠的“边境经济特区”,引领沿边地区经济社会发展。

五、完善国家支持政策体系

1. 制定西部大开发政策实施细则。近期,党中央、国务院下发《关于深入实施西部大开发战略的若干意见》,确定了未来10年西部大开发政策的总体框架和基本思路。下一步,应尽快研究制定具体的实施细则,如《意见》中提出加大转移支付、财政性投资、金融服务和生态补偿等支持力度,对西部地区实行倾斜,究竟力度有多大,如何体现这种倾斜,需要进行深入研究;《意见》中提出的提高基础设施项目投资补助标准、资本金注入比例和国家公益林森林生态效益补偿标准等,也需要在详细测算后确定具体的数量标准;对西部鼓励类产业企业减按15%的税率征收企业所得税,首先要研究调整西部地区鼓

励类产业目录;在新一轮西部大开发中,国家投资、产业和土地政策等如何体现差别化,也是值得深入研究的重要问题。

2. 加强各项政策间的衔接和协调。一是各部门政策之间的衔接。不仅财政、税收、投资、金融、土地、价格等政策手段要相互衔接和协调,而且这些政策手段要与新一轮西部大开发的重点领域、产业导向和空间布局相配合,形成政策合力,发挥综合效应。二是西部大开发支持政策与国家区域政策之间的衔接。当前,应尽快将国家老工业基地政策延伸到西部地区,对于民族地区、革命老区和边境地区等,也应推动形成统一的国家支持政策,尽量减少“一对一”的讨价还价因素。三是各项政策要体现差别化。按照分类指导的原则,围绕新一轮西部大开发的重点领域、产业导向和区域类型,实行差别化的支持政策。

3. 建立健全西部大开发长效机制。实施西部大开发是一项长期的巨大系统工程,要实现中央提出的建设一个经济繁荣、社会进步、生活安定、民族团结、山川秀美的现代化新西部目标,需要50年左右的时间。因此,必须建立健全西部大开发的长效机制。一是确定西部大开发的法律地位,尽快出台西部开发促进法,加快制定生态补偿条例等相关法规。二是加快体制机制创新步伐,建立适应西部大开发的新型机制,包括自我发展机制、多元化投融资机制、资源价格形成机制、新型合作和帮扶机制、资源开发和生态环境补偿机制等。

(作者为中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长)

责任编辑 廖奎