

# 西部开发 财政政策措施

○ 容星火

学的计算机校园网建设。2002年西部地区普通高校招生规模比1999年翻了一番多。国家重点加强了西部地区贫困县医院、血站和血液中心、计划生育流动服务车等设施建设,使西部地区基层卫生基础设施得到改善。中央国家机关培训西部地区干部34000多人次,中央国家机关与西部地区之间交流干部2300多人,西部地区和少数民族地区干部到中央、国家机关和东部省市挂职锻炼1200多人,西部地区人才培养工作明显加强。

**——经济结构调整不断推进,对外开放进一步扩大。**西部地区水电、天然气、石油、有色金属、棉花、糖料、水果、肉类等特色产品初步形成优势。旅游基础设施建设明显加强,第三产业增加值比重由1999年的35.4%提高到2001年的38.3%。国有企业改革、改组、改造力度加大,个体、私营经济快速发展。世界500强企业已有近百家到西部地区投资或设立办事机构。累计利用外商直接投资和借用国外优惠贷款近120亿美元,落实东西部经济合作和对口支援项目9000多个,引进资金1000多亿元。

**——少数民族地区经济建设步伐加快。**国家增加了对少数民族地区的建设资金投入和财政转移支付,全国5个少数民族自治区和30个少数民族自治州全部纳入西部开发的范围。国家在西部开发投资中对西藏作了重点安排,并直接安排援藏建设项目117个,组织有关省市对口支援西藏建设项目70个,总投资400多亿元。国家在新疆布局了西气东输、水利开发、流域治理、退耕还林、交通建设、商品棉基地建设、优势资源勘探等一批重点项目。宁夏、内蒙古、广西自治区投资和经济也实现了快速增长。

(作者单位:国务院西部开发办公室)



## 推动西部大开发的税收政策

落实中央关于西部大开发战略决策,出台了相配套的税收优惠政策。为贯彻《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》及《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实施意见的通知》精神,财政部、国家税务总局、海关总署联合下发了《关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》。通知明确规定:

1. 对设在西部地区国家鼓励类产业的内资企业和外商投资企业,在2001年至2010年期间,减按15%的税率征收企业所得税。

2. 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,外商投资企业可以减征或免征地方企业所得税。中央企业所得税减免的审批权限和

程序按现行有关规定执行。

3. 对在西部地区新办交通、电力、水利、邮政、广播电视企业,业务收入占企业总收入70%以上的,可以享受企业所得税如下优惠政策:内资企业自生产经营之日起,前两年免征企业所得税,第3至第5年减半征收企业所得税;外商投资企业经营期在10年以上的,自获利年度起,前两年免征企业所得税,第3至第5年减半征收企业所得税。

4. 对为保护生态环境,退耕还林(生态林应在80%以上)、还草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。

5. 对西部地区公路国道、省道建设用地,比照铁路、民航建设用地免征耕地占用税。具体范围限于公路线路及两侧边沟所占用的耕地,公路沿线的堆货场、养路道班、检查站、工程队、洗车场等所占用的耕地

不在免税之列。

调整部分税收政策，支持西部地区的重点工程建设。一是对西气东输项目的税收优惠政策。根据国务院《关于外商投资企业和外国企业适用增值税、消费税、营业税等税收暂行条例有关问题的通知》关于“中外合作油(气)田开采的原油、天然气按实物征收增值税，征收率为5%，在计征增值税时，不抵扣进项税额。原油、天然气出口时不予退税”的规定，西气东输管道工程上游中外合作开采天然气应适用按实物征收5%增值税的政策。相对于规范的征税办法，中外合作开采油气的增值税名义税率较低，如果产品直接出口，可以享受到实际优惠；如果产品在国内销售，由于下个环节的企业在购进这类油气时只能抵扣5%的进项税，不仅难以享受到低税率的优惠，甚至要承担比规范办法征税更高的税负。考虑到西气东输的油气产品主要在国内销售，为了支持西气东输项目的建设和发展，经国务院批准，财政部、国家税务总局联合下发了《关于西气东输项目有关税收政策的通知》，规定对西气东输项目上游中外合作开采天然气增值税执行13%的统一税率，并允许抵扣进项税额。其他中外合作油(气)田和中国海洋石油总公司海上自营油田开采的原油、天然气仍按实物征收增值税，征收率为5%，在计征增值税时，不抵扣进项税额。二是对内昆铁路的税收优惠政策。财政部、国家税务总局《关于对内昆铁路免征耕地占用税和资源税问题的通知》规定对内昆铁路(四川内江至云南昆明)建设工程取弃土场、改移道路、临时工程占用的耕地免征耕地占用税；对内昆铁路建设工程单位自采自用的石料免征资源税。

配合退耕还林还草，调整试点地区的农业税政策。根据《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》精神，财政部、国家税务总局联合下发了《关于退耕还林还草试点地区农业税政策的通知》，规定：

1. 执行退耕还林还草补助粮食政策的试点地区，凡退耕地属于农业税计税土地、国家补助粮食达到或超过了退耕之前原常年产量水平，可从补助粮中先扣除农业税，再发给农民，以不减少当地政府收入来源。

2. 退耕之前的原收益水平，按土地退耕前5年的常年产量计算。补助粮食标准(长江上游150公斤，黄河上中游100公斤)达到常年产量的，按原农业税税额扣除农业税；补助粮食标准未达到常年产量的，相应调减农业税，合理减少扣除数量。补助给农民的现金不计入补助粮食标准。

3. 退耕地原来不是农业税计税土地的，无论农作物产量多少，都不得从补助粮食中扣除农业税。

### 支持西部地区基础设施建设

发行长期建设国债，支持西部地区基础设施建设。2000年至2002年，中央财政共发行长期建设国债

4500亿元，到2002年底已累计安排国债资金4198亿元，其中安排西部地区国债资金1882亿元，占已安排国债投资总规模的44.8%，其中：拨款1692亿元、转贷190亿元。国债资金主要投向了以下行业：农、林、水利项目478亿元，公路、铁路、民航等交通项目571亿元，城市基础设施207亿元，农村电网建设和改造154亿元，技术进步和产业升级141亿元，扶贫40亿元，环保项目58亿元，公检法司设施52亿元，教育、文化、卫生设施73亿元，旅游基础设施23亿元，粮库建设33亿元，其它项目52亿元。

国债投资有效地带动了西部地区固定资产投资的快速增长，极大地改善了西部地区经济和社会发展的环境，为促进地区经济协调发展奠定了基础。在国债投资的带动下，2000年、2001年和2002年西部地区固定资产投资增长率分别达12.7%、19.3%和20.6%，分别高于东部地区4.5、6和4.4个百分点，为缩小地区差距和促进地区经济协调发展，奠定了基础。

中央财政对中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目银行贷款实行财政贴息。从2001年起，



中央财政按不超过 30 亿元的贷款规模,对中西部地区国家级经济技术开发区基础设施项目银行贷款实行财政贴息,贴息资金 1 亿元,贴息期限暂定为 10 年。贴息范围包括开发区内道路、桥涵、隧道、污水处理及排放系统、城市生活垃圾处理,开发区内供电、供热、煤气、自来水及通信网络建设等基础设施项目。2001 年、2002 年,对中西部地区国家级经济技术开发区基础设施建设项目,银行贷款规模分别为 56 亿元、83 亿元,每年财政贴息 1 亿元,有力地支持了开发区的基础设施建设。据外经贸部反映,近两年中西部国家级经济技术开发区工业产值、工业增加值、税收收入、出口额等主要经济指标高速增长,增幅均高于全国平均水平。

### 中央财政加大对西部地区一般性转移支付和民族地区转移支付的力度

逐步加大一般性转移支付规模。1995 年以来实行的一般性转移支付,是按照规范和公正的原则均衡地区间财力差异的一种国际通行的做法。根据客观因素计算确定各地区的标准财政收入和标准财政支

出,将各地标准财政支出大于标准财政收入的差额作为财政转移支付资金的分配依据。2000 年以来,中央财政对西部地区的一般性转移支付规模逐年增加,2000 年为 52.50 亿元,2001 年为 75.65 亿元,比上年增加 23.15 亿元。中央财政因所得税分享改革增加的收入,按照公平、公正的原则,采用规范的方法进行分配,对地方主要是中西部地区实行转移支付。2002 年中央财政因这项改革增加的收入约 124 亿元,按规定全部用于对地方的转移支付。由于实行所得税分享改革,2002 年中央对地方的一般性转移支付规模达到 277 亿元,其中对西部地区的一般性转移支付为 155.15 亿元,比上年增加 79.50 亿元。

设立民族地区专项转移支付。从 2000 年起实施的对民族地区(包括非民族省区的民族自治州)的转移支付,当年此项转移支付为 25.5 亿元,2001 年为 32.99 亿元,2002 年为 39.05 亿元。

### 加大对西部地区调整机关事业单位职工工资增加支出的补助

一是从 1999 年 7 月 1 日起,机关事业单位职工月人均增资 120 元,中央对西部地区因此而增加的财政支出按比例给予补助。二是从 2001 年 1 月 1 日起,机关事业单位职工月人均增资 100 元,并实施奖金制度,中央对西部地区因此而增加的财政支出按比例给予补助。三是从 2001 年 10 月 1 日起,机关事业单位职工月人均增支 80 元,中央对西部地区因此而增加的财政支出给予全额补助。以上三项,中央财政补助西部地区共计 632.81 亿元,其中,2000 年 94.84 亿元,2001 年 269.55 亿元,2002 年 268.42 亿元。四是从 2001 年 1 月 1 日起实施艰苦边远地区津贴制度,西部地区的 592 个县(市、区)列

入艰苦边远地区津贴制度实施范围,所需经费 50 亿元全部由中央财政负担。五是调整西藏特殊津贴标准。按照第四次西藏工作座谈会确定的西藏继续执行“2.5 倍工资”政策的原则,将西藏特殊津贴标准由 2000 年每人每月平均 550 元提高到 1043 年,较大幅度地提高了西藏干部职工工资收入水平,所需资金全部由中央财政负担。

### 增加对西部地区生态环境建设的投入

实施天然林保护工程。天然林保护工程从 1998 年起开始实施,除广西壮族自治区外,西部地区的其他省(区、市)均列入工程实施范围。2000 年至 2002 年中央共安排天然林保护工程资金 315.12 亿元(财政专项资金 216.23 亿元,基建投资 49.92 亿元,对地方财政减收补助 48.97 亿元)。其中,对西部地区投入 197.19 亿元(财政专项资金 117.90 亿元,基建投资 42.80 亿元,对地方财政减收补助 36.49 亿元),占总投入的 62.6%。

实施退耕还林(草)工程。从 2000 年起实行退耕还林(草)工程,西部地区的各省(区、市)均列入工程实施范围。2000 年至 2002 年中央财政安排退耕还林(草)工程资金 223.56 亿元(财政专项资金 159.28 亿元,基建投资 60.25 亿元,对地方财政减收补助 4.03 亿元),其中,对西部地区投入 160.30 亿元(财政专项资金 117.20 亿元,基建投资 40.10 亿元,对地方财政减收补助 3.00 亿元),占总投入的 71.7%。

实施防沙治沙工程。2000 年,国家启动了环北京地区防沙治沙试点示范工程,内蒙古是重点治理地区之一。2000 年至 2002 年,中央共投入 49.25 亿元(基建投资 37 亿元,财政专项资金 12.08 亿元,对地方财政减收补助 0.17 亿元),其中,投入内

内蒙古自治区 15.60 亿元(基建投资 10.20 亿元, 财政专项资金 5.30 亿元, 对地方财政减收补助 0.10 亿元), 占补助总额的 31.7%。

### 加大对西部地区社会保障资金转移支付力度, 进一步完善西部地区社会保障体系

一是加大对西部地区的社会保障专项转移支付力度。2000 年, 中央财政共补助西部地区“两个确保”和“低保”资金 147.06 亿元, 其中, 基本养老保险基金补助 112.29 亿元, 下岗职工基本生活保障补助 31.51 亿元, 城市居民最低生活保障补助 3.26 亿元。2001 年, 中央财政共补助西部地区“两个确保”和“低保”资金 151.69 亿元, 其中, 基本养老保险基金补助 111.98 亿元, 下岗职工基本生活保障补助 31.74 亿元, 城市居民最低生活保障补助 7.97 亿元。2002 年, 中央财政共补助西部地区“两个确保”和“低保”资金 188.39 亿元, 其中, 基本养老保险基金补助 140.85 亿元, 下岗职工基本生活保障补助 31.04 亿元, 城市居民最低生活保障补助 16.50 亿元。

二是督促西部地区建立财政社会保障补助资金专户, 对各级财政预算安排的社保资金实行封闭运行和专项管理, 保证资金及时足额筹集和专款专用。目前, 西部地区各级财政部门都已按照要求设立了财政社会保障补助专户。

三是指导和督促西部地区深化社会保障制度改革, 健全社会保障体系。推动西部地区积极创造条件推进国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨、基本养老保险制度改革、城镇职工基本医疗保险制度改革等。

四是采取有效措施, 建立社会保险基金自求平衡机制。一方面推动西部地区认真稽核社会保险缴费

基数, 完善社会保险费征缴管理机制, 推进税务机关征收社会保险费工作; 另一方面督促西部地区严格清理社会保险支出, 清理规范社会保险支出范围、项目和计发标准, 着力建立社会保险基金自求平衡机制。目前, 陕西、甘肃、青海、云南、内蒙古、重庆等 6 个省(市、区)实行了税务机关征收社会保险费。

### 在其他专项资金分配上对西部地区给予支持

扶贫专项资金向西部地区重点倾斜。2000 年至 2002 年, 中央财政投入西部地区的扶贫资金分别为 55.28 亿元、58.43 亿元和 61.23 亿元。

对西部地区农村税费改革予以支持。2001 年, 中央财政安排西部地区农村税费改革试点转移支付 27.65 亿元(含农村教师工资补助 20.76 亿元)。2002 年, 农村税费改革试点范围扩大, 内蒙古、四川、贵州、重庆、陕西、甘肃、宁夏和青海 8 个地区全面试点, 除西藏外, 其他地区也选择了部分县(市)试点。对全省进行改革试点的西部地区, 中央财政在计算转移支付时给予了适当照顾, 农民人均补助水平高于其他地区。当年, 中央财政共安排西部地区农村税费改革转移支付 90.05 亿元(含农村教师工资补助 20.76 亿元)。

不断加大对西部地区的农业综合开发投入力度。2000 年至 2002 年中央财政对西部地区分别安排农业综合开发资金 18.51 亿元、21.21 亿元和 24.98 亿元, 分别比上年增长 19.0%、14.6%、和 17.8%, 高于全国平均增长水平。同时, 逐步扩大西部地区农业综合开发范围, 降低西部地区农业综合开发有偿资金和地方配套资金的比例。

加大对西部地区的教育投入。2000 年至 2002 年, 中央财政累计安排西部地区教育专项拨款 102.94 亿

元, 占地方教育专款总额的 43.1%, 三年分别为 13.58 亿元、43.85 亿元和 45.50 亿元。其中, 从 2001 年开始实施的第二期“国家贫困地区义务教育工程”专项经费, 2001 年和 2002 年分别补助西部地区 7.97 亿元, 占当年专款总额的 79.7%。

支持西部地区文体广播事业发展。2000 年至 2002 年中央财政累计安排西部地区文体广播事业发展专项补助 12.58 亿元, 占中央财政文体广播事业发展专项补助总额的 44.2%。自 2000 年起, 中央财政设立补助西藏、新疆等西部 7 省(区)广播覆盖与实验工程专项资金(简称“西新工程”专项经费), 用于支持西部广播事业发展, 2000 年至 2002 年分别为 1.49 亿元、4.41 亿元和 4.77 亿元; 此外, 自 2001 年 1 月 1 日起, 中央财政对实施“西新工程”地区现有的调频台和改扩建的调频台发射机生产用电给予定额补助。

对西部地区政法部门的办案、装备和基础设施维修给予了重点支持, 2000 年至 2002 年共补助 19.59 亿元, 占中央政法补助专款总额的 49.7%。

采取措施, 减轻西部公路建设负担。经国务院批准, 财政部、国家计委联合下发了《关于整顿规范公路建设税费, 促进西部地区建设和发展有关问题的通知》, 按其相关规定执行, 预计一年可减轻西部公路建设负担 30 亿元。

大力支持对西部地区企业的发展。一是科技创新基金进一步向西部地区倾斜, 实行西部地区科技创新项目专家评审录取分数低于全国统一分数线和确保西部地区重点推荐项目的政策; 二是经国务院批准, 从 2000 年起设立“西部地区外贸发展促进资金”并制定相应的资金管理办法。

(作者单位: 财政部预算司)