

国务院办公厅关于做好 2003 年西部开发工作的通知

(2002 年 12 月 23 日 国办发〔2002〕66 号发出)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

实施西部大开发三年来，方针正确，措施得力，进展顺利，成效显著，有力地促进了西部地区经济和社会发展。西部地区投资增长明显加快，基础设施建设迈出实质性步伐，生态环境保护和建设显著加强，科技教育和人才开发工作的力度加大，结构调整和改革开放取得新的进展，西部大开发有了一个好的开端。

党的十六大高举邓小平理论伟大旗帜，全面贯彻“三个代表”重要思想，提出了全面建设小康社会的奋斗目标，把积极推进西部大开发、促进区域经济协调发展作为 21 世纪头 20 年我国经济建设和改革的主要任务之一。为全面贯彻党的十六大精神，贯彻江泽民同志在今年四月、五月两次西部开发工作座谈会上的重要讲话精神，进一步落实中央关于实施西部大开发的战略部署和政策措施，着力解决西部地区发展中存在的突出问题，不断开创西部大开发的新局面，经国务院同意，现就做好 2003 年西部开发工作的有关问题，通知如下：

一、进一步加强生态环境保护和建设

实施西部大开发，当前的首要任务是搞好生态环境保护和建设，加快建设祖国西部绿色屏障，力争十年内使西部地区生态环境保护和建设取得突破性进展。要高度重视退耕还林工作，保持政策的连续性，抓住粮食库存较多的有利时机，进一步加大实施退耕还林的力度。2003 年，安排退耕地还林任务 5 050 万亩，荒山荒地造林任务 5 650 万亩，其中京津风沙源治理区退耕还林和荒山荒地造林各 500 万亩。确保补助粮食和资金按时足额兑现，确保林木种苗保质保量供应，努力提高造林的成活率。

加强草原保护和建设的力度，尽快启动退牧还草工程，实行休牧育草、划区轮牧、封山禁牧、舍饲圈养。抓紧研究制定草原生态保护建设规划和退牧还草的实施意见。对退牧还草给予必要的饲料粮（利用陈化粮）和投资补助，以国家投入为主带动地方和个人投入。落实草原家庭承包责任制。实行以草定畜，严格控制草原载畜量。

积极实施天然林资源保护、京津风沙源治理、自然保护区、生态功能保护区、水土保持等生态建设工程，实施江湖泊水污染治理、城市大气污染及酸雨治理、矿山环境恢复治理等环境保护工程。把退耕还林、退牧还草与生态移民、农村能源建设、基本农田建设、农牧业结构调整结合起来。在总结以往试点工作经验的基础上，逐步扩大生态移民规模，由国家给予适当补助，有步骤地解决西部生态地位重要、生态环境脆弱、已丧失基本生存条件地区的贫困人口易地安置和开发问题。同时加快封山绿化、禁牧育草。抓紧研究制定西部地区生态移民的规划和政策。

二、继续加快基础设施建设

抓好基础设施重大工程建设，争取在十年内使西部地区基础设施建设取得突破性进展。集中力量建设好青藏铁路、西气东输，以及在建的或已经审批的西电东送、水利枢纽、公路和铁路干线、市政建设等重点工程。根据规划要求和实际情况，适当开工一批必要的水利、交通等建设项目。通过节水、水资源的优化配置、经济结构调整等措施，保护、开发、利用好西部地区宝贵的水资源，加强重点流域综合治理和水资源的统一调配，合理勘探开发地下水，解决重点流域生态用水问题。加强城市基础设施建设，加快城镇化进程。

抓紧农村基础设施建设，改善农民生产生活条件。继续加强大型灌区续建配套和节水改造建设，兴建中型水源工程，修建小型蓄水、提水、改水工程和水窖、水池等微型集雨设施。进一步解决农村饮水问题，重点解决西部地区由于水源等条件变化而新增加的 1 300 万农村居民的饮水困难问题，改善高氟水、苦咸水地区居民的饮水质量。全面建成通地（州）县沥青道路，推进西部地区县际公路建设，优先改造具有交通通道、经济走廊、旅游线路和口岸通达作用的县际公路，兼顾通乡镇公路的改造，争取用三年左右时间使具备条件的县际间公路基本完成路面改造。2003 年，开工改造西部地区县际公路 2 万公里。加快西部地区农村沼气建设，由国家给予适当补助，在西北地区积极推行暖棚沼气、秸秆气化。抓紧研究制定西部地区农村能源建设规划和政策。完成农村电网改造工程，在有条件的地区发展小水电以及利用风能、太阳能、地热等新能源，尽快解决 300 多个无电乡镇的用电问题。继续搞好以工代赈，加强贫困地区乡村道路、基本农田、小流域治理等建设。推进“兴边富民”行动，加强民族地区、边境地区农村基础设施建设。

三、大力发展科技教育和社会事业

结合生态环境和基础设施建设等重点任务，加快西部地区科技开发应用和科技能力建设。加强退耕还林、退牧还草等重点工程的科技支撑，加快节水农业、草业、生态农业、旱作农业、防沙治沙、清洁能源、优势资源转化与综合利用等先进适用技术的开发和推广应用。加强西部地区科技基础设施建设，提高科技创新能力。

加快西部地区普及九年制义务教育进程，通过中央和省、自治区、直辖市财政转移支付，加大对西部贫困地区和民族地区义务教育的扶持力度，力争在五年内使西部地区基本“普九”，到 2010 年，使西部地区“普九”人口覆盖率接近全国平均水平。采取有力措施，保证就学率，减少辍学率。加快农村初中校舍和乡镇中小学校计算机网络信息站建设。加强师资培训，通过音像和远程教育等手段，积极促进教育普及和教育质量提高。继续加强西部高校建设，支持有条件的地方扩大

高中招生。大力发展职业教育,加强职业培训,提高城乡劳动者素质和就业能力。

加强精神文明建设,促进西部地区社会事业发展。深入开展群众性精神文明创建活动,大力倡导公民基本道德规范,引导广大干部振奋精神、艰苦创业,积极投身西部大开发。抓紧做好“西新工程”第三期工作,继续推进新通行政村广播电视设施建设和农村电影放映工程,加强县级文化馆、图书馆及乡镇文化站建设,重视民族民间文化保护工作。加强疾病预防控制体系建设,重视地方病、传染病以及艾滋病等重大疾病的防治。进一步加强农村卫生基础设施和计划生育服务网络建设,增加流动医疗和计划生育服务车配置。加大对西部地区体育发展的扶持力度。加快发展服务业,支持中小企业发展,发挥它们对扩大就业和繁荣经济的作用。重视解决老工业基地、矿山城区、军工企业所在地就业和社会保障问题,进一步做好下岗失业人员再就业工作。支持就业压力大的资源开采型城市和独立工矿区面向市场需求发展接续产业,鼓励下岗失业人员到有劳务需求的地区就业。有重点地推进农村小城镇建设。多渠道开辟就业领域,积极组织劳务输出,引导农村富余劳动力合理转移。

四、积极发展有特色的优势产业

根据西部地区资源丰富、市场潜力大、名胜古迹众多的特点,大力发展特色产业、绿色产业、旅游文化事业、高科技产业,引导西部地区将资源优势转化为经济优势,增强自我发展能力。西部开发要吸取东部沿海地区的经验和教训,一开始就要高起点,走可持续发展的道路。切实防止东部地区污染企业、被淘汰的落后工业设备向西部地区转移,防止一哄而上,搞低水平重复建设以及出现房地产过热现象。

加快西部地区农业结构调整,大力发展特色农业。围绕棉花、糖料、水果、肉类、奶类、花卉、中药材等特色农产品,推进农业产业化经营,加强标准化生产基地建设,培育和扶持一批从事生产加工和市场流通的龙头企业。在有条件的地方发展有机食品。加强西部地区矿产资源的调查评价与勘察,合理开发水能、天然气、石油、煤炭、有色金属、稀土、钾盐、磷矿等优势能源和矿产资源。加快用高新技术改造西部冶金、化工、建材、轻工、纺织等传统行业,振兴装备工业,积极发展新能源、新材料、生物医药、信息软件等高新技术产业。加强西部地区信息基础设施建设,推进经济和社会信息化。加快发展特色旅游业,研究制定西部地区旅游规划和政策,加强旅游资源保护,继续加强旅游基础设施建设,吸引境内外资金投入,培育一批精品旅游景区和旅游线路。加强规划指导,依托交通干线,发挥中心城市作用,以线串点,以点带面,逐步培育西陇海兰新线经济带、长江上游经济带、南(宁)贵(阳)昆(明)经济区,推动重点地带开发,带动其他地区发展。

五、加快改革开放步伐

进一步解放思想,更新观念,推进制度创新,着力改善西部地区投资环境特别是软环境。进一步转变政府职能,增强服务意识,提高办事效率和依法行政水平。坚决实行政企分开,大幅度减少行政审批,规范审批程序。加强和改善宏

观调控、社会管理、公共服务,运用经济和法律手段管理经济。整顿市场经济秩序,打破地方和行业垄断,切实保护生产经营和投资者的合法权益,建立公平竞争和诚实守信的社会环境。加快西部地区国有企业改革、改组、改造步伐,鼓励个体、私营等非公有制经济加快发展。继续发展商品市场,抓紧培育资金、土地、劳动力、技术、信息等生产要素市场。

贯彻落实国务院有关政策措施,进一步扩大西部地区对内对外开放。重点扩大农业、基础设施、基础产业、高新技术产业和服务业对外开放,引导外资和国内资本参与西部大开发。落实西部地区商业、外贸、银行、保险、旅游、电信、会计、法律、市政等服务业对外开放的政策。根据不同情况,分别采取特许权项目、项目融资、企业上市、产权出让、企业购并和中外合资、合作基金等方式吸收外资。进一步修订《中西部地区外商投资优势产业目录》,积极引导东部地区外商投资企业面向西部地区再投资。研究制定适应加入世贸组织新形势的政策措施。加快发展西部地区对外贸易,积极实施“走出去”战略,加强与世界各国特别是与周边国家的经济技术交流与合作。进一步扩大西部地区对国内其他地区特别是对沿海地区开放,把西部的资源、市场、劳动力优势与东部的资金、技术、人才优势结合起来,相互促进,共同发展。

六、加强法制建设、人才开发和政策支持

借鉴国际上运用法律手段促进欠发达地区开发的有益经验,本着突出重点、逐步完善的原则,建立健全西部大开发的法律法规体系。加强对西部大开发法律法规问题的研究,实施《退耕还林条例》,逐步研究制定西部开发投资和西部地区生态环境保护、退牧还草、人才开发等法规,研究提出促进西部开发的法律草案,把西部开发的各项工作纳入法制化轨道。

贯彻落实《西部地区人才开发十年规划》,全面加强西部地区党政人才队伍、专业技术人才队伍和经营管理人才队伍,促进各类人才队伍建设协调发展。认真分析西部地区的特殊情况和问题,制定相应的人才开发政策。创造人尽其才的良好环境、条件和机制,稳定和发展当地人才队伍,大力吸引国内外优秀人才。加大干部交流工作的力度,鼓励人才和智力向西部地区流动。加强西部地区人才培训,重视少数民族人才培养,全面提高各类人才素质。

国家实行重点支持西部大开发的政策措施,在投资项目、税收政策和财政转移支付等方面加强对西部地区的支持,逐步建立长期稳定的西部开发资金渠道。对于西部地区基础设施建设、生态环境建设、科技教育和社会发展、扶贫开发等方面,继续加大中央投资力度。在加强风险防范的同时,加大金融对西部开发的支持力度。

实施西部大开发战略,关系全国发展的大局,关系民族团结和边疆稳定。有关地区和部门要认真检查贯彻执行国家西部大开发政策措施的情况,中央各有关部门要抓紧落实支持西部地区深化改革、扩大开放和推进开发的政策措施,西部地区要进一步落实西部大开发的重点任务,东部和中部地区要积极支持和参与西部大开发,加强东西经济合作和对口

支援。西部大开发需要国家和其他地区的支持，但西部地区最终改变面貌，要靠西部地区广大干部群众的艰苦努力。要把各方面的支持与自力更生结合起来，充分发挥主观能动性，逐步形成自我发展的良性机制，在改革开放中走出一条

加快发展的新路。要全面贯彻党的十六大精神和“三个代表”重要思想，广泛充分地调动一切积极因素，扎扎实实地推进西部大开发，促进国民经济持续快速健康发展和社会全面进步。

国务院办公厅转发国家经贸委等部门 关于解决国有困难企业和关闭破产企业职工 基本生活问题若干意见的通知

(2003年1月7日 国办发[2003]2号发出)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国家经贸委、教育部、民政部、财政部、劳动保障部、

附件：

人民银行《关于解决国有困难企业和关闭破产企业职工基本生活问题的若干意见》已经国务院同意，现转发给你们，请认真贯彻执行。

关于解决国有困难企业和关闭 破产企业职工基本生活问题的若干意见

(国家经贸委 教育部 民政部 财政部 劳动保障部 中国人民银行
2002年12月4日)

党中央、国务院对国有困难企业和关闭破产企业职工生活问题非常重视，近年来采取了一系列重大政策措施，进一步健全社会保障体系，不断完善国有企业关闭破产有关政策，对维护广大职工群众切身利益，保持企业和社会稳定，发挥了重要作用。当前，国有企业改革与结构调整正处在攻坚阶段，部分国有企业和关闭破产企业职工生活仍然比较困难。对此，地方各级人民政府和有关部门要高度重视，继续落实和完善现有的各项政策，通过多种渠道，切实解决困难职工群众基本生活问题。为进一步做好这方面的工作，现提出以下意见：

一、继续扎实做好“两个确保”工作，巩固“三条保障线”。要进一步深化基本养老保险制度改革，增强基本养老保险基金收支平衡能力。各级财政部门要进一步调整财政支出结构，逐步加大对基本养老保险的资金投入，确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放。对按照《研究辽宁部分有色金属和煤炭企业关闭破产有关问题的会议纪要》（国阅[1999]33号）和《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知》（中办发[2000]11号）实施关闭破产的中央企业及中央下放地方企业离退休人员统筹项目内养老保险金，中央财政按政策规定补助后如仍有缺口，纳入中央财政对地方企业职工基本养老保险专项转移支付范围统筹解决。要继续按照“三三制”原则，落实国有企业下岗职工基本生活保障资金，按时足额发放下岗职工基本生活费，并代缴社会保险费。对企业和社会筹集资金不足部分，各级财政要切实予以保证。对协议期满暂时无法解除劳动关系的国有企业下岗职工，地方各级人民

政府和企业要继续运用现有各类渠道筹措的资金，保障其基本生活；对国有企业新裁减人员和已出再就业服务中心的下岗职工，要按照规定及时提供失业保险，符合条件的纳入低保范围。对解除劳动关系的国有企业下岗职工，要按照规定做好各项社会保险接续工作。

二、采取有效措施，切实做好困难企业职工最低生活保障工作。为完善现有政策，进一步做好低保工作，今后凡申请最低生活保障金的在职职工，无论其是在岗职工还是下岗职工，如因所在企业长期亏损、停产、半停产的原因，连续6个月以上领不到或未足额领到工资或基本生活费，经当地劳动保障和经贸部门认定并出具证明后，可据实核算本人实际收入，符合低保标准的纳入低保范围，确保其基本生活。对恶意拖欠职工工资或基本生活费的企业，一经发现，要严肃处理。各地要合理确定低保标准和保障对象补助水平，认真做好低保申请人员的收入调查核实工作，严格按政策规定审批最低生活保障对象，并及时掌握其收入变化情况。要将符合条件的困难企业职工全部纳入低保范围，切实做到应保尽保。

三、进一步完善关闭破产企业离退休人员医疗保险有关政策措施。对按照国阅[1999]33号文件和中办发[2000]11号文件规定实施关闭破产的中央企业及中央下放地方企业，中央财政在核定企业离退休人员医疗保险费时，按照企业在职职工年工资总额的6%计算10年进行核定，不再折半。企业所在地财政部门应及时将中央财政补助资金拨付给当地医疗保险经办机构，同时，医疗保险经办机构要将上述企业离退休人员纳入当地医疗保险体系统一管理。