

国务院关于进一步推进西部大开发的若干意见

国发〔2004〕6号

2004年3月11日

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，是关系国家经济社会发展大局，关系民族团结和边疆稳定的重大战略部署。四年来，在党中央、国务院的正确领导下，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，各地区、各部门特别是西部地区广大干部群众奋发努力，西部大开发取得重要进展。基础设施建设迈出实质性步伐，生态建设和环境保护明显加强，科技教育加快发展，人才开发力度加大，特色产业发展步伐加快，改革开放取得新的突破，推动了西部地区经济社会发展和精神文明建设。对扩大国内需求，调整经济结构，促进东西互动，保持国民经济持续快速增长，巩固全国改革发展稳定的大局，作出了重要贡献。实践充分证明，党中央、国务院关于实施西部大开发的战略决策是完全正确的，关于西部大开发的政策措施和重点是符合实际的。

实施西部大开发是一项长期艰巨的历史任务。进一步推进西部大开发还面临许多矛盾和问题。基础设施落后仍然是制约西部地区发展的薄弱环节，生态环境局部有所改善、总体恶化的趋势尚未扭转，水资源短缺矛盾突出，教育、卫生等社会事业严重滞后，人才不足、流失严重等。解决这些矛盾和问题，既要有紧迫感，又要做好长期艰苦奋斗的准备，进行持续不懈的努力。

党的十六大和十六届三中全会明确指出，积极推进西部大开发，有效发挥中部地区综合优势，支持中西部地区加快改革发展，振兴东北地区等老工业基地，鼓励东部有条件地区率先基本实现现代化，促进区域经济协调发展，是全面建设小康社会和完善社会主义市场经济体制的重大举措。统筹区域发展，加快西部地区发展至关重要。没有西部地区的小康，就没有全国的小康。没有西部地区的现代化，就不能说实现了全国的现代化。因此，要进一步提高对西部大开发重大战略意义的认识，认真研究并深刻把握西部开发工作的规律性，把实施西部大开发作为一项重大任务列入重

要议事日程，不断改进和加强对西部大开发的领导，充分调动各方面积极性，开创西部大开发的新局面。

继续推进西部大开发，要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大和十六届三中全会精神，认真落实党中央、国务院关于实施西部大开发的战略部署、方针政策和重点任务。坚持解放思想，实事求是，与时俱进，按照完善社会主义市场经济的改革方向，不断探索西部大开发的新路子。坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，按照“五个统筹”的要求，使经济发展与环境保护、社会进步协调推进，促进西部地区经济社会和人的全面发展。坚持一切从实际出发，积极进取，量力而行，有重点、有步骤地解决关系西部开发全局的重大问题。坚持把西部地区自力更生、艰苦奋斗与国家政策支持结合起来，更大程度地发挥市场配置资源的基础性作用，不断增强西部地区的自我发展能力。以更大的决心、更有力的措施、更扎实的工作，推动西部地区经济持续快速协调健康发展和社会全面进步。

进一步推进西部大开发，要总结经验，完善政策措施，抓好以下重点工作。

一、扎实推进生态建设和环境保护，实现生态改善和农民增收

生态建设和环境保护是西部大开发的重要任务和切入点。加强西部地区生态建设和环境保护，关系农民当前生计和长远利益，关系全国能否实现可持续发展。要以统筹实现生态改善、农民增收和地区经济发展为目标，认真搞好退耕还林、退牧还草、天然林保护、京津风沙源治理和已垦草原退耕还草等生态建设工程。

退耕还林要搞好规划，完善政策，突出重点，加强协调，稳步推进，近期要重点做好巩固成果的工作。优先治理25度以上的陡坡耕地和严重沙化耕地，特别是江河源头及两岸、湖泊水库周围的陡坡耕地。重点放在北方干旱半干旱土地沙化区、黄土高原水土流失严重区、南方岩溶石漠化集中区、长江中上游大江大湖周边区、青藏高原江河源头

区和京津风沙源区等区域。要加强天然草原的恢复、治理和基本草场建设,把退牧还草工程和逐步转变牧民的生产生活方式结合起来。完善配套措施,创造条件,逐步从放牧、游牧转为舍饲和轮牧相结合,大力开发后续加工产业,不断提高广大牧民的生活水平和质量。已垦草原要加快实施退耕还草。继续推进天然林保护等工程,恢复生态系统的自我修复能力。

认真搞好“五个结合”,即把退耕还林、退牧还草与加强基本农田建设、农村能源建设、生态移民、后续产业发展、封山禁牧舍饲等配套保障措施结合起来。保持和提高粮食综合生产能力,保证国家粮食安全。继续坚持省级人民政府负总责,统筹安排各项任务,确保各项政策措施真正落实到位,切实解决农民增收和长远生计问题,保证退得下、还得上、能致富、不反弹。建立生态建设和环境保护补偿机制,鼓励各类投资主体投入生态建设和环境保护。

要从规划入手加强环境保护工作,坚持预防为主、保护优先,落实重要生态功能区的保护任务,加强重大建设项目的环境监管,加强工业污染防治,加强城市污水、垃圾、大气等环境综合整治,加大矿区环境保护与整治的力度。

二、继续加快基础设施重点工程建设,为西部地区加快发展打好基础

基础设施建设事关西部开发全局。要从战略高度着眼,注重科学布局。加强重大项目前期工作,条件成熟一批,开工一批。加大投入力度,保证工程质量,重大工程要干一项,成一项。继续集中力量建设好青藏铁路、西气东输、西电东送、水利枢纽、交通干线等重大项目。

坚持把水资源的合理开发利用和节约保护放在首要位置,加快推行节水技术和节水措施,加强各类节水设施建设。推进重点流域综合治理、水资源科学调配、水源涵养地保护。因地制宜地建设大中小型水利工程。有效防治水污染,促进污水资源化,加强地下水资源勘查和监测。以水资源的承受能力为前提,合理规划产业布局,禁止在缺水地区上高耗水项目。大力发展节水型产业,积极建设节水型社会。继续做好南水北调西线工程前期工作。加强综合交通运输网络建设,发挥综合效益。5年内建成“五纵七横”国道主干线西部路段,到2010年建成西部开发八条公路干线。加快跨区域铁路

通道建设。逐步完善以干线机场为中心、干线机场与支线机场相协调的航空网络。加强内河航运基础设施建设,改善内河通航条件。加强综合能源体系建设,发挥西部地区作为全国石油天然气生产和加工基地的作用,建设一批大型高产、高效、低排污煤炭生产基地。大力开发水电,合理配置火电,建立合理的西电东送电价机制,对水电的实际税赋进行合理调整,支持西部地区水电发展。加强信息基础网络建设。加快建立电信普遍服务基金和邮政普遍服务补偿机制,支持西部地区和其他地区农村普及电信和邮政服务。继续实施“西新”工程,进一步扩大广播电视覆盖率。加强城市交通、供电、通信、给排水、环保、消防等基础设施建设。加强工程管理,建立重大项目的后评估制度。

三、进一步加强农业和农村基础设施建设,加快改善农民生产生活条件

加强西部地区农业和农村基础设施建设,改善农民生产生活条件,是促进农村经济社会发展,加快实现小康的重大举措。要以增加农民收入为中心,加快农业结构调整,大力发展特色农业、旱作节水农业和生态农业。发挥西部地区气候多样化和生物多样性的优势,积极发展棉花、糖料、水果、肉类、奶类、毛绒类、花卉、中药材等特色农产品及其深加工。建立健全农产品市场体系。支持一批龙头企业、生产基地、农产品加工中心和市场流通基础设施建设,推进农业产业化经营。

建成通县油路,推进县际公路建设,逐步建设县乡公路。在国家给予适当资金补助的基础上,广泛动员农民和其他社会力量参与节水灌溉、人畜饮水、农村道路、农村沼气、农村水电、草场围栏等小型公共工程建设。拓宽农民参与公共工程建设、外出打工等增收渠道。继续减轻农民税费负担。办好乡镇企业,大力发展县域经济,加快城镇化进程,促进农村富余劳动力转移就业。对一些经济发展明显落后、少数民族人口较多、国防或生态位置重要的贫困地区,国家给予重点支持,进行集中连片开发。继续开展“兴边富民”行动。

四、大力调整产业结构,积极发展有特色的优势产业

调整和优化产业结构,大力发展特色经济,促进资源优势向产业优势、经济优势转化,是增强西部地区自我发展能力、扩大社会就业、改善人民生活的根本大计。要密切结合西部地区资源特点和产

业优势,以市场为导向,积极发展能源、矿业、机械、旅游、特色农业、中药材加工等优势产业。促进西部地区传统优势产业参与国内外竞争,充分发挥国防科技工业优势,推广应用信息技术,在有条件的地方发展高新技术产业,探索一条适合西部地区的新型工业化道路。把发展优势产业和调整改造西部老工业基地结合起来,提高老工业城市的经济实力和竞争能力。加强西部地区矿产资源勘探,增加公益性调查评价的资金投入。严格整顿矿业秩序,对重要矿产资源实行强制性保护,提高资源综合利用率,有序推进矿业市场改革和开放,逐步将西部地区建设成为全国能源、矿产资源主要接替区。

发展特色优势产业要因地制宜,以企业为主体、市场为导向、效益为中心、先进适用技术为支撑、保护环境为前提,切实防止盲目投资和低水平重复建设,严格控制被淘汰的生产工艺、设备转移到西部地区。合理调整全国产业分工格局,支持西部地区具备基本条件地方发展资源深加工项目,由国家投资或需要国家批准的重点项目,只要西部地区有优势资源、有市场,优先安排在西部地区。根据不同地区的特色和比较优势,加强跨省区的经济合作与协调。

五、积极推进重点地带开发,加快培育区域经济增长极

贯彻以线串点、以点带面的区域发展指导方针,依托水陆交通干线,重点发展一批中心城市,形成新的经济增长极。积极培育并形成西陇海兰新线经济带、长江上游经济带和南贵昆经济区等重点经济区域。制订区域规划,加大交通、通信、市政等基础设施的建设力度,逐步建成通达海的骨干交通网络、快速便捷的通信网络和生产要素集聚的城镇体系。支持重点地带优势产业及企业加快发展,在项目布局、市场体系建设、信贷投入、利用国内外资金等方面给予扶持和帮助。发挥中心城市的辐射带动作用,形成区域性的经济、交通、物流、金融、信息、技术和人才中心,带动周围地区和广大农村发展。对西部地区经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区的园区内基础设施建设贷款,继续提供财政贴息支持。

六、大力加强科技教育卫生文化等社会事业,促进经济和社会协调发展

加强科技、教育、卫生、文化等社会事业,提高劳动者素质,促进经济社会协调发展,是进一步推

进西部大开发的重要任务。要加强科普工作,加大推广先进适用技术力度。加强西部地区科技能力及重点科研基地建设,提高西部开发重点任务的技术支撑水平。要把优先发展教育作为基础性、战略性任务来抓,到2007年,西部地区普及九年义务教育人口覆盖率达到85%以上,青壮年文盲率降到5%以下。要完善教育经费保障机制,加大中央财政和省级财政对农村义务教育的支持,新增财政收入用于支持农村教育发展的部分向西部地区农村倾斜,支持中小学校建设的中央财政专项资金继续向西部地区倾斜。逐步对义务教育阶段家庭经济困难学生免除杂费、书本费,对寄宿生补助生活费。继续加强教育对口支援工作。国家继续在资金投入和政策措施上给予倾斜,支持西部地区高等教育发展。

大力支持西部地区卫生事业发展,加强公共卫生设施建设,完善疾病预防控制体系和医疗救治体系。逐步建立和完善新型合作医疗制度、贫困农民家庭医疗救助制度,建立健全县、乡、村三级卫生服务网络,重点支持以乡镇卫生院为主体的农村医疗设施建设。加强重大传染病和地方病的防治。加强人口和计划生育工作,采取经济措施建立农村部分计划生育家庭奖励扶助制度,鼓励贫困地区农民家庭“少生快富”,降低出生率,提高人口素质。继续加强西部地区文化艺术、广播影视、新闻出版和农村基层公共文化服务网络和文化设施建设,加强西部地区民族民间传统文化的保护工作。

七、深化经济体制改革,为西部地区发展创造良好环境

大力改善投资环境,充分发挥市场机制作用,吸引国内外资金、技术和人才投入西部开发,是西部地区加快发展的根本性措施。要增强紧迫感,进一步解放思想,转变观念,以深化行政审批制度改革为突破口,切实把政府经济管理职能转变到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。大力加强公务员队伍建设,依法规范行政和执法行为,强化服务意识,提高行政效率。完善市场体系,规范市场秩序,打击假冒伪劣等经济欺诈行为,依法保护知识产权。积极推行公有制特别是国有制的多种有效实现形式,加快调整国有经济布局 and 结构,积极鼓励、支持和引导个体、私营等非公有制经济发展。努力扩大社会就业,健全社会保障体系。进一步放宽非公有制经济投资准入领域,鼓励

社会资本参与基础设施和生态环境建设、优势产业发展,参股、兼并和重组国有企业。支持国有企业改革、改组、改造的各项政策措施向西部地区倾斜。落实社会治安综合治理各项措施,维护安定团结的社会局面。

加强西部与东部、中部地区之间的经济交流与合作,建立市场化的跨地区企业协作机制,把东部、中部地区的资金、技术和人才优势与西部地区的资源、市场和劳动力优势结合起来,实现优势互补、互惠互利,共同发展。加大东部地区和中央单位对口支援西部地区的工作力度。深化涉外经济体制改革,进一步扩大对外开放,更好地利用外资加快发展。建立以企业为主体的对外招商引资新机制,提高招商引资实效,依托优势产业、重点工程、重点地带,吸引外来投资。逐步放宽西部地区保险、旅游、运输等服务领域的外资准入限制条件。采取有力措施推动西部地区发展对外贸易和经济技术合作,全方位、多形式地扩大与周边国家和地区的经济合作和技术交流,努力开拓国际贸易和边境贸易。

八、拓宽资金渠道,为西部大开发提供资金保障

建立长期稳定的西部开发资金渠道,是持续推进西部大开发的重要保障。要继续保持用长期建设国债等中央建设性资金支持西部开发的投资力度,采取多种方式筹集西部开发专项资金。中央财政性建设资金、其他专项建设资金继续向西部地区基础设施建设倾斜。创新重大基础设施建设投入机制,采取多种方式鼓励和引导社会资金和境外资金参与基础设施建设。进一步加大中央财政对西部地区的转移支付力度。拓宽西部开发间接和直接融资渠道。鼓励各金融机构采取银团贷款、混合贷款、委托理财、融资租赁、股权信托等多种方式,加大对西部地区的金融支持。加快商业银行对西部地区国债配套贷款项目的评估审贷速度,提高贷款审核效率。支持国家政策性银行扩大贷款规模,延长贷款期限,支持西部地区基础设施建设、进出口贸易。进一步推进西部地区农村金融体系建设,加大农村信用社改革力度,继续扩大农户小额贷款和农户联保贷款,支持有生产能力、守信用的贫困农户尽快脱贫致富。加强扶贫贴息贷款管理,增加对西部地区信贷投入。积极支持西部地区符合条件的企业优先发行企业债券,支持西

部地区符合条件的企业发行股票。修改、完善并适时出台产业投资基金管理暂行办法,优先在西部地区组织试点,支持西部地区以股权投资方式吸引内外资。提高西部地区利用国际组织和外国政府赠款及国外优惠贷款的比例。

九、加强西部地区人才队伍建设,为西部大开发提供有力的人才保障

西部大开发,关键在人才,特别是领导干部和高层次专业人才。要贯彻人才强国战略,认真实施《西部地区人才开发十年规划》。落实干部交流和人才培养任务,促进西部地区党政人才队伍、专业技术人才队伍和企业经营管理人才队伍协调发展。加大干部的交流力度,通过调动任职、挂职锻炼、对口支援等多种方式,每年选派相当数量和相应级别的干部到西部地区县级以上领导班子中工作,适当延长西部地区县级以上干部到东部地区、中央和国家机关单位挂职锻炼期限。逐步完善艰苦边远地区津贴制度。建立科技、教育、卫生、文化等专业人才定期到西部地区农村支援工作的制度。加快研究制定有利于西部地区留住人才、吸引人才、用好人才的政策措施,鼓励各类人才及大中专毕业生到西部地区发展、创业。把组织选派与发挥人才市场的作用结合起来,尽快建立起人才开发新机制。以就业和再就业为导向,依托西部地区现有职业教育培训资源,充分利用东部地区职业教育资源,加强西部地区各类适用人才和劳务输出人员的职业技能培训和创业培训,加强少数民族干部和人才培养。组织和协调各地区各部门多渠道地为西部大开发提供智力服务和人才支持。对于西部地区人才培养给予资金补助,加强西部地区人才开发的国际合作。

十、加快法制建设步伐,加强对西部开发工作的组织领导

加强西部大开发的法制建设和组织领导,是进一步推进西部大开发的基本保障。要借鉴世界发达国家开发欠发达地区的经验,结合我国西部开发的实践,本着注重实效、突出重点、逐步完善的原则,加快西部开发法制建设步伐,为西部大开发提供法律保障。抓紧起草《西部开发促进法》和《西部开发生态环境保护监督条例》等法律法规,逐步建立和完善西部开发法律法规体系。西部地区各级人民政府公务人员要提高法制意识,确保法律法规的有效实施,树立诚信政府形象,为推进

西部大开发营造良好的法制环境。

加强对西部开发工作的组织领导和综合协调。要建立专家咨询制度,提高科学、民主决策水平。各地区、各部门要加强和稳定西部开发工作机构和人员。要进一步增强责任感和使命感,加强对西部开发工作的领导,把实施西部大开发纳入重要议事日程,放在突出位置,加大贯彻实施西部大开发战略的工作力度,研究制定推进西部开发的具体政策措施。西部地区要认真落实中央关于西

部大开发的战略决策、指导方针和各项重点任务,发扬自力更生、艰苦奋斗精神,创造性地开展工作。东部和中部地区要继续积极支持和参与西部大开发。国务院西部地区开发领导小组办公室要加强与各地区、各部门的联系和沟通,健全西部开发工作机制,加强调查研究、综合协调和督促检查,对重大问题提出政策建议,协调解决西部开发中遇到的各种问题。各方面要共同努力,团结奋斗,坚持不懈地把西部大开发扎实向前推进。