

加快湘西地区开发步伐 促进湖南经济协调发展

唐颖 周曙东 彭积龙

湖南省统计局综研室

党的十六届三中全会明确提出坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，将“五个统筹”作为完善社会主义市场经济体制，解决当前经济社会发展中诸多矛盾必须遵循的基本原则，其中统筹区域发展是其重要内容之一。长期以来，湖南省湘西地区因地处偏远，交通落后，经济社会发展与东部地区的差距越来越大，因此，省委、省政府提出了进一步加快实施湘西地区开发战略，这将为促进全省区域协调发展，保持经济持续快速健康增长，加快全面建设小康社会步伐带来新的动力。

一、湘西地区经济发展现状

湘西地区包括湖南省西部的张家界市、怀化市、湘西土家族苗族自治州和邵阳市的洞口县、绥宁县、城步县和武冈市（暂定为四县市，下同），分别与湖北、重庆、贵州和广西四省区相邻；地处武陵山脉和雪峰山脉，位于东经 108 度 47 分—111 度 20 分，北纬 25 度 52 分—29 度 48 分；土地面积 619.1 万公顷，占全省的 29.3%，其中山地面积 396.7 万公顷，占总面积的 64.1%，属典型的山区地形；森林覆盖率为 62.34%，耕地面积 59.58 万公顷，辖 28 个县（市、区），总人口 1128.09 万人，占全省的 16.9%，其中少数民族 538.29 万人。

表 1：2003 年湘西地区人口和地理状况

指标名称	计量单位	全省总计	湘西地区	自治州	张家界	怀化	邵阳四县
土地面积	万公顷	2118.19	619.1	154.6	95.2	276.2	93.1
山地面积	万公顷	1084.72	396.7	126.1	38.0	174	58.6
耕地面积	万公顷	389.1	59.58	13.1	10.6	25.67	10.22
森林覆盖率	%	53.67	62.34	60.8	66.15	60.4	62
县数	个	122	28	8	4	12	4
年末总人口	万人	6662.8	1128.09	265.55	156.55	492.92	213.07
少数民族	万人	641.07	538.29	198.07	116.54	184.92	38.76

注：全省土地面积、山地面积、耕地面积、森林覆盖率和少数民族人口数为 2002 年数据。

（一）经济实力不断增强

2003 年，湘西地区 GDP 为 503.07 亿元，占全省十四个市州的 10.6%，比上年增长 9.4%，增速分别比 2000 和 2002 年快 1.7 和 1.3 个百分点，其中非公有制经济占 GDP 的 58.9%。三次产业比重分别为 26.2%、27.9%和 45.9%，与 2000 年比较，第一产业比重下降 6.4 个百分点，二、三产业比重分别上升 2.5 个、3.9 个百分点。人均 GDP4463 元，增长 9.0%。财政总收入 31.19 亿元，其中地方财政收入 21.24 亿元；金融机构各项存、贷款余额分别为 445.45 和 335.4 亿元。实际利用外商直接投资 5389 万美元，内资 108.84 亿元。城镇居民人均可支配收入 5977.49 元，农村居民人均纯收入 1892 元，分别增长 8.1%和 4.9%。

表 2: 2003 年湘西地区 GDP、金融及招商引资情况

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化市	#邵阳四县
国内生产总值	亿元	4633.74	503.07	82.36	81.91	249.61	89.19
第一产业增加值	亿元	885.87	131.71	22.72	15.68	56.75	36.56
第二产业增加值	亿元	1793.71	140.49	29.69	20.58	70.96	19.26
工业增加值	亿元	1455.27	104.54	21.21	13.32	54.99	15.02
第三产业增加值	亿元	1954.15	230.87	29.95	45.65	121.9	33.37
人均国内生产总值	元	7247	4463	3096	5255	5080	4197
金融机构各项存款余额	亿元	4774.8	445.45	10.3	63.36	213.31	65.78
金融机构各项贷款金额	亿元	3900.6	335.4	101	67.29	135.99	31.12
引进内资	亿元	335.43	108.84	75	9.43	19.35	5.06
实际利用外商直接投资	亿美元	14.89	0.54	0.15	0.15	0.19	0.04

(二) 工农业稳步发展

近年来,湘西地区充分利用山地、草坡,大力发展林业和畜牧业生产,积极推进农业产业化,形成绿色食品加工业、草食畜牧业、药材和乳业等优势农业,以“公司+基地+农户”的模式带动农业的发展,农业结构调整初见成效。全年共实现农业增加值 131.71 亿元,增长 2.8%;农林牧渔业总产值 208.1 亿元,增长 3.3%。农、林、牧、渔比例为 50.6:10.9:36.0:2.5,林业和牧业比重为 46.9%,比 2000 年提高 4.5 个百分点。粮食作物播种面积 82.37 万公顷,下降 4.0%,占农作物播种面积的 57.5%。粮食总产量 398.52 万吨,下降 3.1%;猪牛羊肉产量和水产品产量分别为 73.59 万吨和 8.02 万吨,增长 4.4%和 2.7%。全年退耕还林面积 15.27 万公顷。水利基础设施建设力度加大,农村小水电装机容量达 11.77 万千瓦,增长 7.6%,有效灌溉面积达 43.54 万公顷,增长 7.5%。农业劳动力转移加快,全年外出务工人员 161.82 万人,实现劳务收入 62.81 亿元。

表 3: 2003 年湘西地区农业情况

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化市	邵阳四县
粮食作物播种面积	千公顷	4529.79	823.69	202.38	123.87	328.28	169.16
有效灌溉面积	千公顷	2673.42	435.39	112.13	48.02	184.11	91.13
农村小水电个数	个	3912	591	100	74	248	169
装机容量	千瓦	496577	117749	23275	16717	51989	25768
农村用电量	亿千瓦时	53.84	5.95	1.08	0.65	3.18	1.04
农林牧渔总产值	亿元	1452.90	208.10	36.10	25.99	88.48	57.54
农业产值	亿元	671.66	101.13	21.05	13.20	43.56	23.32
林业产值	亿元	81.73	22.66	4.53	2.69	10.16	5.28
牧业产值	亿元	575.07	74.87	8.99	8.47	30.64	26.77
渔业产值	亿元	96.92	5.18	1.13	0.49	2.40	1.16
粮食总产量	万吨	2442.73	398.52	78.09	54.86	161.94	103.64
猪牛羊肉产量	万吨	485.89	73.59	9.22	9.19	29.14	26.05
水产品产量	万吨	156.60	8.02	1.80	0.77	3.53	1.92

2003 年，湘西地区实现工业增加值 104.54 亿元，增长 14.1%，其中规模以上工业增加值 67.02 亿元，增长 16.2%。在规模工业企业中，国有及国有控股企业增加值 39.11 亿元，增长 11.3%。国有企业改革进一步推进，如怀化和自治州国企改制面分别在 60%和 92%以上；一大批优势企业和产业进一步发展壮大。以电力、热力生产和供应业、有色金属冶炼及压延加工业、非金属矿物制品业、木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业和黑色金属冶炼及压延加工业等五大行业共完成增加值 40.73 亿元，占规模工业总量的 60.8%。高新技术产业快速增长，全年高新技术产品增加值 10.8 亿元，增长 107.3%；实现利税总额 2.31 亿元，增长 88.5%。产销衔接良好，企业效益好转。全年规模工业产品销售率达 100.99%，比上年增加 0.98 个百分点；经济效益综合指数为 102.43%，比上年增加 17.58 个百分点；实现利润总额 2.42 亿元，增长 7.6 倍；国有及国有控股企业整体扭亏，实现利润 0.6 亿元。

表 4：2003 年湘西地区工业情况

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化市	邵阳四县
规模工业增加值	亿元	886.52	67.02	14.74	6.97	37.92	7.39
国有及国有控股	亿元	549.27	39.11	8.57	3.69	22.28	4.57
集体企业	亿元	82.17	4.87	1.53	0.29	2.33	0.72
产品销售率	%	100.07	100.99	101.91	99.56	100.98	100.50
规模工业利润总额	亿元	100.08	2.42	0.31	0.25	1.09	0.77
国有及国有控股利润	亿元	52.32	0.60	-0.47	0.05	0.40	0.62

（三）投资力度加大，消费品市场活跃

投资高速增长，基础设施建设步伐加快。2003 年，湘西地区完成全社会固定资产投资 152.54 亿元，增长 28.4%，增幅比全省平均水平高 13.6 个百分点。国有及其他经济固定资产投资完成 104.23 亿元，增长 27.6%，其中基本建设、更新改造和房地产分别完成投资 59.98、25.55 和 16.42 亿元，增长 18.7%、16.8%和 117.2%。一批重点工程相继开工或建成投产，碗米坡电站建设、凤滩电站扩机工程、五凌洪江水电站和天门山开发工程等 9 大重点工程共完成投资 21.55 亿元。

2003 年，尽管受非典疫情影响，但湘西地区消费市场仍然活跃。全年共实现社会消费品零售总额 180.99 亿元，增长 9.0%，增幅比上年高 2.2 个百分点。其中市、县及县以下分别实现社会消费品零售总额 56.19、58.07 和 66.74 亿元，分别增长 10.4%、9.2%和 7.7%。城镇居民人均消费支出 4317.36 元，农村居民人均生活消费支出 1683.75 元，分别增长 4.9%和 8.3%。

表 5：2003 年湘西地区固定资产投资和消费情况

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化市	邵阳四县
全社会固定资产投资	亿元	1558.94	152.54	46.92	37.8	48.3	19.52
国有及其他经济	亿元	1165.72	104.23	36.84	20.52	37.69	9.18
基本建设	亿元	605.22	59.98	24.59	10.56	17.72	7.11
更新改造	亿元	301.76	25.55	7.74	3.85	12.59	1.37
房地产开发	亿元	230.03	16.42	4.51	4.19	7.38	0.34
城乡集体投资	亿元	199.56	8.73	2.06	1.31	2.43	2.93
社会消费品零售总额	亿元	1816.31	180.99	41.55	28.35	85.27	25.82
市	亿元	997.12	56.19	12.02	11.68	26.45	6.04
县	亿元	332.48	58.07	14.27	7.61	28.94	7.25
县以下	亿元	486.7	66.74	15.26	9.06	29.88	12.54
农村居民人均生活消费支出	元	2139.15	1683.75	1283	1691.35	1745.16	2030.17
城镇居民人均可支配收入	元	6082.6	4317.36	3843.24	4743.33	4386.22	4393.8

（四）交通运输、邮电业务增长较快

2003 年，湘西地区充分利用地缘优势，发挥进出大西南重要通道的作用，全年实现客货运输换算周转量 265.53 亿吨公里，增长 23.3%，比全省高 14.6 个百分点，其中货物周转量 141.97 亿吨公里，增长 12.0%。全年完成邮电业务总量 24.08 亿元，增长 20.7%。

（五）扶贫开发力度加大

2003 年，湘西地区共实施扶贫开发项目 4591 个，投入资金 15.84 亿元，其中利用国债资金 9.07 亿元，中央扶贫贴息贷款 3.90 亿元，财政扶贫资金 1.67 亿元。通过扶贫开发，农村生产生活条件得到一定改善。

二、湘西开发的有利条件和制约因素

（一）有利条件

1、资源丰富。湘西地区大小河流密布，水力资源蕴藏量 741.32 万千瓦，可开发量 582.47 万千瓦，分别占全省的 48.4%和 53.7%，境内有五强溪、凤滩、江垭和碗米坡等大型水电站。2003 年，湘西地区有林地面积达 389.30 万公顷，占总面积的 62.9%，森林覆盖率为 62.34%，比全省高 9.21 个百分点，森林蓄积量达 11601.6 万立方米；生物资源种类繁多，拥有金钱豹、娃娃鱼、独角兽等国家保护动物和南方红豆杉、伯乐和珙桐等珍稀树种。湘西地区已基本探明储量矿产资源近百种，锰储量居全国第 2 位，铅锌居全国第 3 位，汞居全国第 4 位，黄金、磷矿、重晶石、大理石等储量均居全省首位。湘西地区山奇水美，风光秀丽，拥有浓郁的少数民族风情和厚重的历史文化底蕴：张家界为全国第一个国家级森林公园，总面积达 500 平方公里，融山、水、洞和历史文化、民俗风情为一体的旅游风景区；自治州的凤凰国家历史文化名城、里耶古城遗址及秦简；怀化的沅陵黔中郡古城遗址、芷江抗战胜利受降坊以及丹霞地貌群——通道万佛山；邵阳的武冈云山国家森林公园和被誉为南方“呼伦贝尔”的南山牧场。

2、具有较好的区位和交通优势。湘西地区处于五省交界之处，是湖南省通往云贵渝的门户地带，也是全国东部地区经济技术向西南辐射和西南地区物资向东流转的必经之地，起着引东接西、连南通北的重要作用。湘黔、枝柳和渝怀铁路呈“大”字型在此交汇，怀化火车编组站是全国九大铁路编组站之一；320、319、209国道和上瑞、长渝高速公路贯穿其境；张家界机场已开通40多条航线，在建的怀化芷江机场即将建成使用；沅水、澧水通航能力较强。湘西地区已初步形成以铁路、公路为主，航空、水运为辅的立体交通网络。

3、产业开发初具规模。从工业看，湘西地区共有规模工业企业804家，初步形成了以电力、冶金、食品、医药和化纤等产业为主体的工业体系，发展了一批具有较强市场竞争力的重点骨干企业。从农业看，境内大部分地区海拔较高，为发展延季及反季节蔬菜生产提供了得天独厚的条件；雪峰蜜桔、溆浦枣子、猕猴桃、药材种植业和湘西黄牛、乳业等养殖业均已形成较大的开发规模。从第三产业看，湘西地区充分利用独特的自然、人文景观，并通过改造和新建一批宾馆酒店，提高接待能力，进一步发展壮大旅游业，从而带动了第三产业迅速发展。2003年，湘西地区旅游景点接待能力达15.17万人次/天，共接待国内游客1364.23万人，实现国内旅游收入40.16亿元，第三产业实现增加值230.87亿元，增长9.7%。

（二）制约因素

1、经济实力弱，产业水平低。2003年，湘西地区GDP仅占全省14个市州总量的10.6%，增长速度比全省低0.2个百分点，比增幅最高的长沙市低3.6个百分点。人均GDP4463元，仅为全省平均水平的61.6%。城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别为全省平均水平的77.9%和74.5%。一产业比重偏大，比全省高7.1个百分点；二产业比重为27.9%，比全省低10.8个百分点。特别是工业化程度低，企业规模小，亏损面大。2003年，湘西地区工业增加值比重只有20.8%，比全省低11.4个百分点；企业亏损面达27.5%，较全省高6.3个百分点。

表 6：2003 年湘西地区 GDP 及居民收入情况

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化	邵阳四县
GDP（14市州）	亿元	4758.94	503.07	82.36	81.91	249.61	89.19
GDP 增长	%	9.6	9.4	8.1	10.3	9.8	9.2
人均 GDP	元	7247	4463	3096	5255	5080	4197
城镇居民人均可支配收入	元	7674.2	5977.49	5237.84	6582.96	6167.43	5875.92
农村居民人均纯收入	元	2532.9	1888.24	1385.19	1863.86	2032.1	2201.74
工业增加值占 GDP 比重	%	31.4	20.8	25.8	16.3	22.0	16.8

2、财力不足，基础设施建设滞后。湘西地区各级财政困难，2003年各市区平均地方财政收入只有6000万元左右，地方财政收入占GDP的4.22%，仅为全省地方财政收入的8.1%。尽管各级政府尽力加大基础设施建设投入，但由于财力弱，欠帐多，配套功能相对落后，经常是“巧妇难为无米之炊”。2003年，湘西地区全社会固定资产投资只有全省的9.8%。由于投入严重不足，加之湘西地区多山的地形造成交通施工条件的恶劣和投资成本大，使得交通基础设施严重滞后，公路交通不发达，等级普遍低，路况差。以湘西自治州为例，境内四级、等外级公路占86.8%，等级公路仅为全省平均水平的30%左右，农村公路建设则更加落后。

表 7：2003 年湘西地区财政收入和全社会固定资产投资情况

指标名称	计量单位	全省总计	湘西地区	自治州	张家界	怀化	邵阳四县
地方财政收入	亿元	263.29	21.24	4.4	4.14	9.2	3.5
地方财政收入占 GDP 比重	%	5.68	4.22	5.34	5.04	3.69	3.92
全社会固定资产投资	亿元	1556.94	152.54	46.92	37.8	48.3	19.52

3、自然条件恶劣，贫困人口多。湘西地区现有贫困县 18 个，占全省的 47.4%，贫困人口 160.21，占全省贫困人口的 38.5%。贫困人口大多分布在少数民族聚居区、岩干旱区、高寒边远山区和水库淹没区，生存环境差，基础设施严重缺乏，生产能力弱，城镇化水平低。2003 年，湘西地区城镇化水平为 23.98%，比全省平均水平低 9.52 个百分点。

表 8：2003 年湘西地区贫困状况和城镇化水平

指标名称	计量单位	全省总计	湘西地区	自治州	张家界	怀化	邵阳四县
贫困县	个	38	18	8	4	5	1
贫困人口	万人	416.0	160.21	65	21.56	36	37.65
城镇化水平	%	33.50	23.98	24.4	29.0	24.8	18.0

4、社会事业发展滞后。一是科技教育卫生事业落后，人口素质相对较低。2003 年，湘西地区每万人高等学校在校学生数为 27.6 人，只有全省平均水平的三分之一，小学适龄儿童入学率为 96.74%，比全省低近两个百分点。由于湘西地区教育水平落后，经济发展水平低，难以留住和吸引高素质的人才，高层次、高水平的技术和管理人才相对缺乏。2000 年人口普查资料显示，湘西州、怀化市和张家界市三市州具有大专以上者占全省大专以上者的比重只有 8.65%，而东部地区却高达 63%；三市州未上过学的人数却占全省总人数的 22%；三市州从事技术开发活动人员只有 1861 人，只有东部地区的 4.4%。2002 年，湘西地区各类卫生机构 1007 家，医院卫生院 841 个，卫生机构床位数 23279 张，分别只占全省的 23.6%、25.2%和 16.3%。二是文化广播电视事业欠发达。2003 年，湘西州、张家界和怀化三市州广播综合人口覆盖率分别为 62.9%、46%和 55%，分别比全省低 18.9 个、35.8 个和 26.8 个百分点；三市州电视综合人口覆盖率分别为 89.2%、91%和 87.9%，分别比全省低 2.7 个、0.9 个和 4 个百分点。

表 9：2003 年湘西地区有关的社会发展指标

指标名称	计量单位	全省	湘西地区	自治州	张家界	怀化市	#邵阳四县市
每万人普通高校在校学生数	人	80.8	27.6	62.2	17.9	24.0	
小学适龄儿童入学率	%	98.56	96.74	99.34	92.98	96.31	65.21
各类卫生机构	家	4272	1007	316	135	453	103
医院卫生院	个	3332	841	241	110	400	90
卫生机构床位数	张	143029	23279	5665	3513	11381	2720
广播综合人口覆盖率	%	81.9		62.9	46	55	85
电视综合人口覆盖率	%	91.9		89.2	91	87.9	87

注：医院卫生院、卫生机构床位数、广播综合人口覆盖率为 2002 年数据

表 10：湖南西部地区与东部地区技术状况比较

地区	从事技术开发活动人员（人）	技术开发项目数（个）	技术开发经费筹集额（万元）	技术开发经费使用额（万元）	企业办科技机构（个）	技术改造经费支出（万元）
东部地区	42107	1734	73536	67187	228	105410
西部地区	1861	129	2357	2165	23	1845

注：1、此表数据来自《第五次人口普查课题成果汇编》

2、东部地区包括长沙市、株洲市、湘潭市、衡阳市、岳阳市和郴州市；西部地区包括湘西州、张家界市和怀化市

5、矿产资源的无序开发对环境造成一定影响。湘西地区矿产资源丰富，各地均将资源开发作为经济建设的重要内容。如 2002 年自治州矿冶业总产值占全州规模以上工业的 56%，位居工业行业之首，成为自治州工业的一个重要支柱产业，但矿冶业在开发中对环境带来各种污染，一时难以恢复。如去年花垣县 11 家铅锌选矿厂，因缺乏有效的污染治理设备，导致大量含镉、铅等有害物质的选矿废水排入附近小溪，造成重大污染事故，受到国务院办公厅的通报批评。此外，矿冶业的高能耗也是一个突出的问题，在电力资源紧缺问题的情况下，过度发展矿冶业将挤占其它行业的能源份额，进而影响整个国民经济的正常运行。

6、政策和环境不宽松。一是政策落差大。湘西地区只有湘西自治州纳入国家西部大开发范围，与整体列入西部大开发范围的周边省区相比，缺乏强有力的政策扶持，发展步伐明显较慢。湖南省主要补助项目为 9 项，贵州则多出民族地区转移支付补助、边远民族地区津贴补助、天然林保护环境补助和以奖代补补助等。此外，由于 1999 年以来增加工资转移支付的中央补助比率存在较大差别，转移支付额不足周边省区的 20%。列入国家西部开发地区企业所得税由 33%调整到 15%；湖南省税收返还以 1993 年上划中央“两税”为基数，而贵州从 2000 年起就实行净上划增量由省全部返还，对新办企业实行三年免征企业所得税等优惠政策，工商税负也较低。近年西部周边地区获得大量国家、省投资重点项目，这些项目基本不需要地方配套资金。反观湖南省湘西地区，除铁路和高速公路等重点线性工程外，其它产业项目很少，且大都需要地方配套资金，市县财政难以负担。二是“洼地效应”尚未形成。湘西地区财力有限，加之政策因素影响，税负过重，财政与经济的良性循环远未形成。2003 年，湘西地区财政收入仅为东部地区的 13.9%，增幅低 5.2 个百分点。从每万元销售收入或产值提供的税金来看，除规模工业比东部地区低 12%左右外，其余如批发零售餐饮业、建筑业和农业产业化龙头企业提供的税金均明显高于东部地区。

三、几点建议

(一)着力营造良好的经济发展环境，创造产业发展的“洼地效应”

在市场经济条件下，生产要素的流动遵循价值规律和市场竞争法则，环境优劣决定了对生产要素吸引力的强弱。因此，在经济市场化加快的趋势下，首先必须营造湘西地区良好的经济发展环境，形成产业发展的“洼地效应”。

——通过各种经济政策和调控手段，强化政府对产业资源配置中的导向作用，努力促成湘西地区资源的合理配置和聚集，提高产业集中度，发挥规模经济效益。

——建设良好的区域性商业环境，保证企业能够根据市场信息、适应市场需求的变化自主地作出经营决策。各级政府必须首先营造湘西地区产业发展良好的体制环境、法治和政策环境，在尊重市场客观规律的基础上制定出一系列有利于营造“洼地效应”的规章制度。培育适应现代经济发展、统一开放、竞争有序的市场体系。要切实转变政府职能，完成从计划管理向适应市场经济宏观管理的转变，使企业和经济主体在良好的宏观经济环境下运行。

——加大对关键技术、战略技术研究的支持和建立技术创新激励机制，创造竞争优势，直接促进湘西地区产业竞争力的提高。省政府及省直有关部门在制定行业发展规划和政策、安排专项资金时（比如高科技产业发展引导资金），要充分体现对湘西地区的支持。

——政府还可以通过财政、税收等政策手段调动企业的经营活力，强化具有相对优势的特色产业外部经济效益的形成。可参照贵州、四川、重庆等西部省份在国家西部大开发中所采取的政策措施，使湘西地区形成吸引内外资的政策“洼地效应”。如湖南省可在湘西地区采取如下的税费优惠政策：其一、凡生产性外商投资企业，经营期在 10 年以上的，从开始获利的年度起，第 1 至 2 年免征企业所得税，第 3 至 5 年减半征收企业所得税。经营期不满 10 年的生产性外商投资企业和经营期 10 年以上的非生产性外商投资企业，从开始获利的年度起，第 1 年免征地方所得税，第 2 年减半征收地方所得税。其二、非生产性外商投资企业 3 年免征房地产税和车船使用牌照税；生产性外商投资企业 10 年免征房地产税和车船使用牌照税。

——促进湘西地区与省内外的横向经济联合。湘西地区以外企业单位来湘西地区独资或合资新建基建项目或对原有企业进行扩建技术改造，符合国家产业政策的，在建设定点、立项审批、征用土地、设计施工、水电供应、工商税务登记等方面，只要条件具备的，应优先给予办理。参照广西在西部大开发中的做法，对于湘西地区以外的企业单位到湘西地区以独资或合资形式，投资开发能源、交通项目，对其外来方所获利润，从获利之年起，5 年内给予头 3 年免征、后 2 年减半征收企业所得税的照顾。湘西地区以外的企业单位到湘西地区投资独办或联办生产性企业，对其外来投资方所获利润，可从获利之年起减半征收企业所得税 5 年。

——充分利用湘西地区的比较优势，发展优势产业，形成产业的“洼地效应”。湘西地区农业产业化项目具有比较优势，具有较大的赢利空间。2003 年，湘西地区农业产业化龙头企业每万元销售收入提供的利润为 733 元，分别比全省和东部高 329 元和 389 元；湘西地区的黑色金属矿采选业、有色金属矿采选业、食品制造业、木材加工及木、竹、藤、棕、草制品业具有赢利的比较优势，每万元销售收入提供的税润分别为 700 元、700 元、700 元和 200 元，均高于东部地区的 100 元、300 元、400 元和-100 元。因此，在湘西地区自然资源、人文环境不遭到破坏的基础上，可着力开发一批农业产业化优势项目，增强对内外资的吸引力。

(二)借鉴有关省份的政策措施,加大资金投入

湘西地区经济社会发展落后，加大对湘西地区的资金投入力度是加快开发的关键。为此可参照国家西部大开发制订的政策措施及有关省份在促进本省欠发达地区区域经济发展所采取的政策措施，加大政策支持力度，增加资金投入。

1、对湘西地区重大基础设施建设项目，其投资应主要由国家投入、省财政性建设资金、其他专项建设资金和银行贷款解决，尽量不留资金缺口。

2、提高湘西地区国道、省道及县通镇公路建设的补助标准。可参照福建、江苏两省对欠发达市县的作法，加大对湘西地区倾斜和扶持力度。福建省在“十五”期间，对欠发达地区的省道建设，新建二级水泥路面公路的按每公里 70 万元，改建二级水泥路面公路的按每公里 60 万元补助；对农村公路网建设，三级水泥路面县道建设按每公里 30 万元补助，四级水泥路面乡村公路建设按每公里 10-15 万元补助。江苏省对 2002 年及今后苏北 5 市新开工的高速公路项目，项目资本金全部由省级投资主体承担，取消高速公路项目资本金的市级配套资金。国道干线公路网改造工程，对苏北地区补助标准高于其他地区，降低苏北地区地方自筹资金比例。

3、增加湘西地区重点水利基础设施建设的投入。提高湘西地区重点防洪工程和重点水利工程的补助标准，增加省水利建设基金、防洪保安基金、农田水利基本建设专项基金对湘西地区的投入总额。

4、投入资金，对湘西地区的旅游资源进行统筹规划、整合、开发。

5、加大省级财政对湘西地区一般性转移支付的规模，提高财政一般性转移支付对湘西地区的递增比例。如广东省从 2003 年起，对山区市县财政一般性转移支付采取“基数不动，提高递增比例”的办法，一定五年。16 个扶贫开发重点县年递增比例由 10%提高到 14%，其余享受新增转移支付补助的市县年递增比例由 8%提高到 12%。

6、中央及省财政扶贫资金的安排，应重点应用于湘西部贫困地区。在加大扶贫开发力度上，可从省财政每年安排一定资金，支持湘西部县（市）建立扶贫周转金，专项用于扶持集体经济薄弱的村发展集体经济，努力提高村级集体服务农民和带动农民脱贫致富的能力，增加农民收入；

7、对省内外企业到湘西地区重点扶持贫困县投资举办的开发性扶贫项目，经县扶贫办报省扶贫办批准后，可按项目投资额 20%的比例安排使用专项扶贫资金。

（三）深化国有企业改革，加快建立现代企业制度

财政应加大对湘西地区国有企业减负脱困、改组改制的支持力度。一是省政府要增加湘西地区改制付出的成本的支持力度，拨付一定的财政资金用于工业技术改造和企业改制。二是加大招商引资的力度，增强民营资本在企业改制中的作用。三是加快建立中小企业信用担保体系和中小企业服务机构，省政府牵头组织湘西地区筛选一批好的项目，促进银企业合作力度；优化银行在企业的债权。四是进一步提高政府办事效率，对于企业的注册登记、土地审批等都要有时间规定，对招商引资项目审批实行“一站式”服务。

（四）坚持经济社会与生态环境协调发展

1、湘西地区开发必须走可持续发展之路。可持续发展作为当今时代全新的发展观，在国内外已形成共识，是制定和实施一切发展战略必须遵循的基本原则。80 年代以来，随着全球范围对现代工业文明所引发的环境与发展问题的广泛讨论，可持续发展这一全新的概念被提出。联合国环境与发展委员会将可持续发展定义为：既满足当代人的需求，又不对后代人满足其自身需求能力构成危害的发展，这一概念得到世界范围的广泛认同。“党的十六届三中全会提出的新的发展观，就是“以人为本，坚持

全面、协调、可持续的发展观”。新的发展观的基本内容，就是要纠正一些地方和领域出现的重经济指标、轻社会进步，重物
质成果、轻人本价值，重眼前利益、轻长远福祉的现象。

当前，在实施湘西地区大开发的战略中，要使湘西地区在全面的战略调整中实现经济的快速增长，就必须对湘西地区的产
业结构、资源结构和原材料供给结构进行调整，同时对湘西地区的生态和环境进行保护，以实现可持续发展。而现实情况是，
湘西地区大都将资源开发作为建设的重要方面，产业结构不合理的现象相当突出。如湘西自治州的矿冶业总产值占到了全州规
模以上工业的 56%，成为湘西自治州工业的主要支柱。在目前的大湘西开发中，湘西自治州继续将铝、锌、锰、镁等产品的开发
和造纸生产，怀化将重晶石、花岗石开采和造纸、水泥生产，张家界将铁矿资源开发和水泥生产等作为重点建设项目。矿冶业
大多属高能耗、高污染、高风险、高投入企业。如：每开发一吨金属锰造成的环境资源直接损失为 1600 元左右，每开发一吨金
属锌造成的环境资源直接损失为 1200 元左右。特别是铅锌开发带来的镉污染是长期难以恢复的，无法用经济损失来衡量，如不
加紧整治，不仅影响这一代人的健康，而且会殃及子孙。因此，湖南省实施西部大开发战略，必须走可持续发展之路。只有这
样，才能避免重蹈发达地区“先污染，后治理”的覆辙，才能实现经济社会与人口、资源、环境的良性循环。

2、正确处理好产业发展与生态建设和环境保护的关系。一是正确处理开发与保护的关系。必须把生态建设和环境保护作为
湘西地区开发的根本任务和有力保障。一方面，采取各种措施保护生态环境，有计划分步骤地实行退耕还林、还草，加强天然
林，防止水土流失。另一方面，严格新建项目的环境管理，控制污染向湘西地区转移，坚持“预防为主、防重于治”的原则，
避免走“先污染后治理、先破坏后恢复”的老路。二是调整产业结构促进环境保护。重点加强交通、水利、通信、电网和城市
基础设施等重大工程建设，改善生产条件和生态环境。大力发展农产品加工等特色产业，要注意优势资源的合理开发和深度加
工，壮大旅游业，构筑有利于环境保护的经济体系。三是依靠改革开放和科技进步加强环境保护。广泛采用先进适用技术改造
传统产业，降低能耗、物耗，减少污染源。按照市场经济的原则，运用价格等经济杠杆，促进企业和社会各方面治理污染。