

“十二五”时期东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究

李 娅 著



人 民 出 版 社

“十二五”时期东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究

李 娅 著

 人 民 出 版 社

组稿编辑:陈光耀

责任编辑:李椒元

装帧设计:徐 晖

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

“十二五”时期东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究/
李娅 著. —北京:人民出版社,2016. 9(2017.4 重印)

ISBN 978-7-01-016694-0

I. ①十… II. ①李… III. ①地方经济-经济援助-研究-中国-2011-2015
②西部经济-区域经济发展-研究-中国 IV. ①F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 219070 号

“十二五”时期东部地区援助的能力效应与 西部沿边省区自我发展能力研究

SHIERWU SHIQI DONGBU DIQU YUANZHU DE NENGLI XIAOYING YU
XIBU YANBIAN SHENGQU ZIWO FAZHAN NENGLI YANJIU

李 娅 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京毅峰迅捷印刷有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 9 月第 1 版 2017 年 4 月北京第 2 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.25

字数:200 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-016694-0 定价:29.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书是作者主持的国家社科项目：“‘十二五’时期
东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究”的研究成果
(项目批准号：11CMZ005)

目 录

研究导论	1
第一章 我国东西对口支援发展历程和效果	14
一、对口支援的发展历程	14
二、对口支援的总体成效	18
(一)经济效果	18
(二)社会效果	24
(三)成功的援助模式——关于“上海模式”的调研报告	25
三、存在的问题	32
四、基本结论	35
第二章 五省区对口支援实施情况	37
• 云 南	
一、上海对口支援云南重大事件	37
二、上海对口援助云南情况	39
(一)援助内容	40
(二)对口支援成效	41
(三)存在的困难和问题	51
• 广 西	
一、广东对口支援广西重大事件	52
二、广东对口援助广西情况	53

2 “十二五”时期东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究

(一)援助内容	53
(二)对口支援成效	55
(三)存在的困难和问题	58

• 内 蒙 古

一、北京对口支援内蒙古重大事件	59
二、北京对口支援内蒙古情况	61
(一)援助内容	61
(二)对口援助成效	62
(三)存在的困难和问题	66

• 新 疆

一、对口支援新疆重大事件	67
二、对口支援新疆的情况	72
(一)援助内容	72
(二)对口支援成效	74
(三)存在的困难和问题	79

• 西 藏

一、对口支援西藏重大事件	80
二、对口支援西藏的情况	82
(一)援助内容	82
(二)对口支援成效	84
(三)存在的困难和问题	88

第三章 五省区自我发展的能力基础与能力缺口

一、区域自我发展能力与能力结构	91
(一)能力与自我发展	91
(二)能力结构的含义	92

二、五省区能力指数计算和能力结构评价	95
(一)能力指数	96
(二)能力结构	101
二、五省区自我发展的能力差距与能力结构偏离分析	103
(一)云南	104
(二)广西	105
(三)内蒙古	107
(四)新疆	109
(五)西藏	111
(六)五省区能力缺口一览表	113
第四章 五省区基于能力缺口的援助需求	116
一、“十二五”时期对口支援新阶段面临的特点和需求	116
(一)新形势	116
(二)新目标	117
二、“十二五”时期对口支援新阶段对受援地区能力结构的要求	118
(一)市场机制对要素配置能力的需求	119
(二)创新驱动战略提升对技术发展能力的需求	120
(三)调结构转方式战略对产业结构转变能力的需求	120
(四)沿边开放战略对开放能力的需求	121
(五)全球开放体系对学习能力的需要	124
三、五省区基于能力缺口的援助需求——对口支援对能力缺口的 针对性供给	124
(一)科技援助——针对最短板的能力缺口	124
(二)产业援助——最综合的一揽子援助	125
(三)智力援助——开发人力资源,提升学习能力	126
(四)政策援助——加大政策支持力度,把援助目标定位在提升 自我发展能力上	126
(五)生态援助——构建可持续发展的能力环境	127

4 “十二五”时期东部地区援助的能力效应与西部沿边省区自我发展能力研究

(六) 各省区援助重点	127
第五章 受援地区自我发展能力的构建	131
一、援助与自我能力发展	131
二、自我发展能力的阶段性特征	133
三、世界各国开发落后地区的国际经验	134
(一) 世界各国开发落后地区的主要措施	134
(二) 国际上开发农牧区的政策措施	135
(三) 借鉴:能力要素三角	136
四、基于能力缺口的自我发展能力构建途径	137
(一) 市场化——构建配置能力的关键途径	138
(二) 产业化——构建产业能力的关键途径	138
(三) 适宜技术——构建技术能力的关键途径	140
(四) 人力资本——构建学习能力的关键途径	141
(五) 走出去——构建开放能力的关键途径	141
五、从援助到自我发展能力——对口支援政策的理论逻辑和 援助路径	143
六、对口支援从政治援助走向经济合作	146
第六章 研究主要结论和政策建议	149
一、研究主要结论	149
二、东西对口支援提升自我能力发展的政策建议	153
三、研究存在的不足或欠缺,尚需深入研究的问题	156
参考文献:	158
附录一:调查问卷表	168
附录二:区域能力结构综合评价模型	179
附录三:各省区对口帮扶相关内容	186
附录四:各省区支援新疆学科建设列表	203

研究导论

一、本书意义

改革开放和实施西部大开发以来,我国西部沿边省区的社会、经济、文化等事业的发展取得了巨大成就。然而,由于西部沿边省区具有的边境外向型、多民族性、社会发展多层次性和经济发展滞后性等特殊原因,西部沿边省区与东部地区差距不断扩大。为促进区域协调发展,中央实施了一系列政策措施,对口支援政策就是“为了缩小东西部区域差距,推动西部少数民族地区经济社会较快发展,实现民族平等、团结和共同繁荣的一项具有中国特色的区域政策”^①;“它不仅是中国扶贫开发工作的重要组成部分,也是促进中国区域协调发展,建设社会主义和谐社会的重大战略措施”^②。这项政策的实施,有效地促进了东部支援地区与西部受援地区之间的资金、物资、技术、人才等转移。在一定程度上促进了西部受援少数民族地区的经济增长和社会发展,促进了民族团结和社会的稳定。

但是,长期以来,在对口支援的实施中至少存在以下两个层次的问题:

第一个问题:一直以来,对东部地区援助的作用效果缺乏系统的评价,尤其针对西部沿边民族省区这个特定的样本,对口援助有没有表现出一些不同的效果?这是本书关心的问题。因此,本书尝试以“沿边民族地区”为切入角度,通过系统地梳理、总结对口支援产生和实施以来的相关政策、大事件以及

① 兰英:《对口支援:中国特色的地方政府间合作模式研究》,西北师范大学2011年硕士学位论文。

② 李勇:《改革开放以来东西对口扶贫协作研究》,福建师范大学2012年硕士学位论文。

对受援地区社会经济发展的影响,来得出对口支援效果的评价以及沿边五省区对口支援效应的差异性特征。

第二个问题:在同一体制安排下不同地区发展效果差异很大,即使是同样的援助项目在不同地区也会产生差异很大的实际效果。我们认为,产生这种状况的主要原因在于西部沿边民族省区自身能力初始条件的差异、能力发展需求的差异以及东部援助与各省区能力缺口匹配的差异。那么,如何根据发展需求的差异性和能力初始条件的差异性有针对性地给予援助,并构建符合自身发展需求的自我发展路径?是本书关心的第二个问题。

我们认为,一个区域的发展是“内外因素共同作用的结果”,其发展动力一是来自于地区内部因素的作用,二是依靠外来要素的推动。能力发展也是内外因素共同作用的结果。从内部因素来看,制约西部沿边省区可持续发展的能力缺陷问题仍然没有从根本上解决,大量的经验和实证研究表明,“能力缺口”已经成为造成西部沿边省区的发展差异与影响“十二五”时期西部大开发战略实施效果的关键因素。从外部因素来看,如何更好地发挥东部援助的能力效应,实现由“外部援助”向“自我能力发展”,由“输血”功能向“造血”功能的转换,成为国家和西部沿边省区政府追求的目标和关注的重大问题。

由于对口支援是一项具有“中国特色”的区域政策,没有现成的经验可以借鉴,需要我们从实际情况出发不断探索总结出适合我国国情和区域特征的可行模式。因此,理论界和实际工作部门都在积极探索,总结成功经验、吸取失败教训,为新时期又快又好地推进这项关乎区域均衡发展,民族平等团结和共同繁荣的中国特色社会主义区域援助政策建言献策。基于上述问题与区域特征,本书尝试将“对口支援”和边疆民族地区的“自我发展能力”这两个主题结合在一个研究框架内进行研究;从经济学、社会学、民族学等多学科角度对对我国西部边疆民族地区的对口支援与自我能力发展关系进行研究,提出可供借鉴的对策。

东西部区域发展的差距,尤其是西部边疆民族地区的发展严重滞后是涉及我国区域协调发展和维护国家地缘经济安全的重大问题。总结分析东西部对口援助实施的效果和存在的问题,以及如何通过援助提高西部边疆地区的

自我发展能力不但是理论发展的需要,同时也是协调我国区域经济发展的现实要求。在国家扶贫开发战略不断强调“从输血到造血转变,从外部推力向内生动力转变”的背景下,研究我国对口支援对区域自我发展能力的促进问题,对国家制定适应我国区域特点和发展阶段的对口支援机制、促进边疆民族地区自我发展能力、缩小东西部地区发展差异等方面具有重要的参考价值。

二、研究思路、方法与范围

(一)研究思路

本研究暗含的逻辑是:区域是一个系统→欠发达地区初始条件弱,援助是推动落后地区系统发展必要的外部推力→自我发展能力才是系统发展的内生动力。具体而言,国家的各种扶贫援助资金投入和各种财政转移支付资金项目对于边疆民族地区而言,就是社会经济系统发展的外部推动力,是“输血”,是“外生变量”;而自我发展意识、自我发展需求、自我发展能力是区域系统发展的内部动力,是“造血”,是“内生变量”。外因要通过内因起作用。扶贫援助的“输血”的作用在于,在地区经济发展过程中引入资金、技术等要素和产业,通过消化、吸收、创新,使外因的作用转化到内因上,增强区域自我发展的能力。只有内因真正发生作用,内外联动,地区经济才能真正实现内生增长^①。

在这个逻辑下,为了回答提出的第一个问题——“援助有什么效果”?本书首先对我国整体的对口支援和分省区的对口支援实施情况做一个系统的梳理和总结。具体包括援助的内容是什么?援助的效果如何?援助对区域能力提升有没有作用?援助中存在的问题是什么?通过回答这些问题来研究东部

^① 2010年5月21日,中共中央国务院召开新疆工作座谈会,温家宝同志指出,坚持立足于增强新疆自我发展能力,把中央和各兄弟省区市的支持帮助同充分发挥新疆自身的比较优势、后发优势结合起来。必须发挥社会主义集中办大事的政治优势,集全国之智,举全国之力,帮助新疆破解发展难题,释放发展潜力,增添发展动力。同时,新疆的发展既要输血更要造血,靠充分调动新疆各族人民的积极性、增强新疆自我发展能力来实现。(《中共中央国务院召开新疆工作座谈会》,《人民日报》2010年5月21日)

援助这个“外力”的作用。

为了回答第二个问题——“什么样的援助才能实现从‘输血’到‘造血’的转变,实现区域自我发展能力”?本书提出“以需求为导向”,按照“能力缺口”进行“按需援助”可能是一条可行的路径。具体而言,就是针对受援助地区的发展需求和能力需求,“缺什么补什么”,有针对性地实施援助可能是将援助的效果最大化的可行途径。因此,本书首先研究受援地区到底“缺什么”?具体方法是分析各受援省区的“能力缺口”,为对口支援找准方向;在“能力缺口”的基础上,按照“缺什么补什么”“按需援助”的原则,提出对口支援的援助方向,然后针对能力缺口和能力匹配性提出对口支援的重点领域、关键环节和有效举措。

最后,本书落脚到如何通过“按需供给”的对口援助,实现受援地区自我能力的发展。本书认为,在目前的发展阶段,边疆民族地区还不能完全依靠自己来实现自我能力发展。因此,援助仍然是必须的,但是不能是无限期的。在市场经济条件下,在开放的国际国内宏观背景下,学会自我生长才是生存的根本之道。本书将区域的自我发展能力分为三个阶段:依靠外力——内外结合——自我内生增长。对于现阶段的西部沿边五省区,就是要探索如何通过援助这个外力来实现内外结合,将外部援助转化成内生发展动力;一方面加大援助的力度、深度和广度;另一方面积极研究如何将援助与自我发展能力有效率地结合,“内外联动”、“共同发力”,实现区域自我发展能力的提升。

将以上逻辑思路表示为图 0-1:

(二)研究方法

本项目运用了实地调研、问卷调查、访谈、文献查阅、统计分析等多种方法对涉及内容进行详尽的分析。包括:通过政策文献的收集整理和分析总结,对我国的对口支援的发展历程、重要政策、实施情况进行研究;在政策研究的基础上,利用了实地调研、问卷调查、访谈等实证方法,以案例的形式,评估对口支援的实施效果;通过问卷调查、个案调查、访谈和文献参考等方式,在比较分析不同地区的对口支援实施情况后,通过建立相关的指标体系,运用主成分分析方法

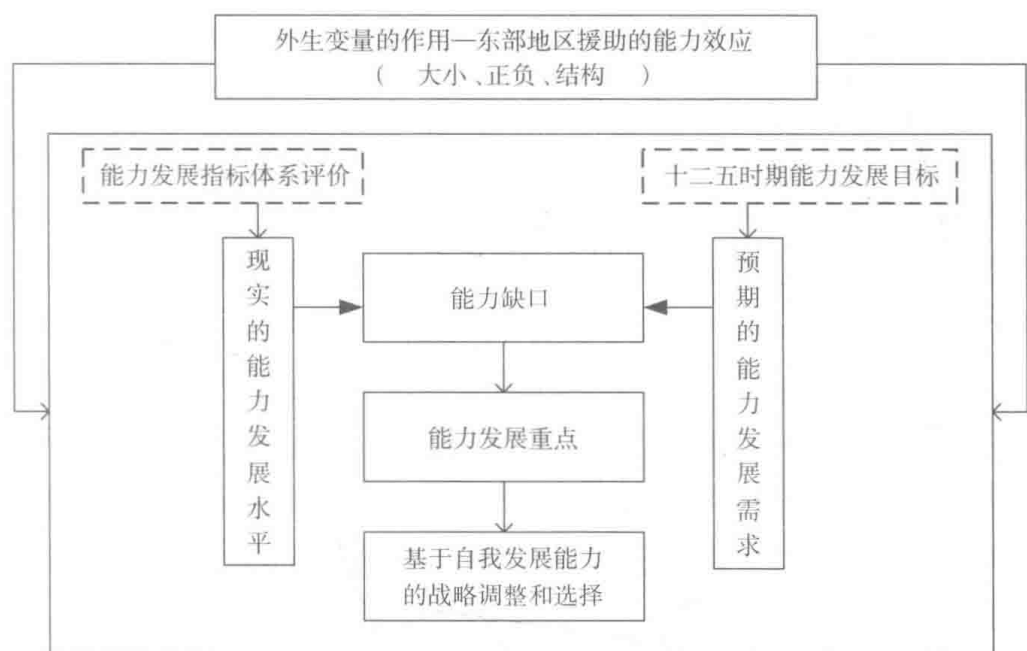


图 0-1 研究结构示意图

建立综合评价函数模型,对受援地区的能力缺口做出计量分析,进而提出基于能力缺口的对口支援的理论思路,最后提出受援地区自我发展能力构建路径。

(三) 研究范围界定

广义的对口支援有三种形式,一是针对少数民族地区和落后地区的常规的定期的援助,也就是常说的东部对口支援;二是针对重大工程和移民的援助,例如三峡工程库区移民;三是针对重大自然灾害的援助,例如汶川地震灾后重建。本书仅就第一种援助进行研究,本书的第一章将对东西部对口支援的发展过程、实施效果进行深入分析。

(四) 研究区域界定

本书研究的地域样本定义了两个关键词“西部”和“沿边”。特指西部地区具有“沿边”地域特征的边疆民族五省区,包括:西藏、新疆、内蒙古、云南、广西。西部边疆民族五省区是我国传统上的经济落后地区,在“国家八七扶贫攻坚计划”中,重点扶持的国家级贫困县 592 个,西部边疆五省占比例达 25.7%,有 152 个。“边疆民族地区的贫困是自然、地理、气候、民族、宗教、边

境等诸多问题的集合体,既敏感又复杂。这些地区在国家安全、生态屏障、能源建设等方面具有重要战略地位,甚至处于反分裂斗争的前沿”^①。加大对民族地区的支持力度始终是我国扶贫开发的一个重大方针;民族地区、边疆地区也一直是扶贫开发的重点区域;要想加快经济发展建立现代经济结构,缩小与发达地区的差距,只靠本身的力量是难以实现的,需要积极通过从外部输入资金和技术、从对外援助和合作中获取发展的资源,才能促进经济结构的优化和升级,实现经济增长。与此同时,西部沿边五省区之间又存在明显的发展差异,因而各省区实现自我能力发展的战略选择与实施路径也不尽相同,必须根据省情区情,寻求差异化的自我能力发展路径。本书也是目前的学术研究中第一次以“西部沿边民族地区”为样本,对对口支援实施情况进行系统的梳理和研究。

三、基本概念和相互关系

(一) 对口支援

1. 对口支援概念

1994年,《国务院关于印发〈国家八七扶贫攻坚计划〉的通知》,指出:“北京、天津、上海等大城市,广东、江苏、浙江、山东、辽宁、福建等沿海较为发达的省,都要对口帮助西部的一两个贫困省、区发展经济;动员大中型企业,利用其技术、人才、市场、信息、物资等方面的优势,通过经济合作、技术服务、吸收劳务、产品扩散、交流干部等多种途径,发展与贫困地区在互惠互利的基础上的合作”^{②,③}。这是对东西对口支援的一个较为完整的定义^④。

1996年10月,国务院办公厅转发《国务院扶贫开发领导小组关于组织经

① 范小建:《准确把握新形势 全力开创新局面——在全国扶贫工作会议上的讲话》,国务院扶贫开发领导小组办公室网站:http://www.cpad.gov.cn/art/2009/1/12/art_624_17866.html。

② 《国务院关于印发国家八七扶贫攻坚计划的通知》,国务院扶贫开发领导小组办公室网站:http://www.cpad.gov.cn/art/1994/12/30/art_46_51505.html。

③ 《国家八七扶贫攻坚计划(摘要)》(1994—2000年),《老区建设》1994年第6期。

④ 在中央或地方政府的文件中,一般采用“对口支援”和“对口帮扶”的表述。

济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作报告》的通知》，提出了东西对口扶贫协作所包含的内容：“帮助贫困地区培训和引进人才，引进技术和资金，传递信息，沟通商品流通渠道，促进物资交流；开展经济技术合作。帮助贫困地区发展有利于尽快解决群众温饱的种植业、养殖业和相关的加工业，帮助贫困地区发展劳动密集型和资源开发型产品的生产；组织经济较发达地区的经济效益较好的企业，带动和帮助贫困地区生产同类产品的经济效益较差的企业发展生产；开展劳务合作。根据实际需要，合理、有序地组织贫困地区的剩余劳动力到经济较发达地区从业；发动社会力量，在自愿的前提下，开展为贫困地区捐赠衣被、资金、药品、医疗器械、文化教育用品和其他生活用品的活动”。

在理论界，很多学者也给出了自己的定义：吴仕民（2008）提出“对口支援，是指在国家统一领导和协调下，经济发达地区与经济欠发达地区结成相对固定的关系，前者帮助后者。这是促进地区协调发展、实现共同富裕的一种经济活动，是促进和发展社会主义民族关系的重要措施”^{①②}；李勇（2012）提出“东西部对口支援就是以通过动员、组织东部沿海省市对西部欠发达地区提供资金、技术人才等多方面援助为基础，以经济协作为主要手段，促使西部贫困地区经济社会全面发展和贫困人口脱贫致富为根本目的的一种特殊的区域发展政策”。^③

2. 本研究对对口支援的定位

为了进一步明确本书的研究方向，根据目前已有的文献，本书对“对口支援”的定位如下：

（1）从扶贫的角度

对口支援是具有中国特色的国家扶贫战略和政策体系的重要组成部分。从投入主体上看，东部对口支援属于国家（中央）扶贫之外的专项扶贫。

机关定点扶贫投入，东西对口帮扶投入，专项扶贫计划投入，中央政府投

① 吴仕民：《中国民族理论新编》，中央民族大学出版社 2008 年版。

② 刘吉昌：《论新时期各民族共同团结奋斗，共同繁荣发展》，《西南民族大学学报（人文社科版）》2007 年第 10 期。

③ 李勇：《改革开放以来东西对口扶贫协作研究》，福建师范大学 2012 年硕士学位论文。



图 0-2 我国扶贫资金结构图

入,地方政府投入,社会团体投入,个人赞助,国际援助

财政扶贫专项资金,信贷扶贫资金,省级政府配套资金,市级地方政府配套资金

支援不发达地区发展资金,少数民族发展资金,三西农业建设补助资金,新增财政扶贫资金,以工代赈资金,扶贫贷款贴息

(2)从区域政策的角度

对口支援是“为缩小东西发展差距,促进区域协调发展的我国区域发展政策的重要组成部分;东西对口支援是以通过动员、组织东部沿海省市对西部欠发达地区提供资金、技术人才等多方面援助为基础,以经济协作为主要手段,促使西部贫困地区经济社会全面发展和贫困人口脱贫致富为根本目的的一种特殊的区域发展政策”。该政策成为我国解决地区间发展差距的一项重大举措,对于缩小东、西部地区间经济差距产生了深远的影响,同时也推动了东、西部地区地方政府间横向合作关系的发展”^{①②}。

(3)从财政的角度

对口支援是“东部省区向西部省区的一种新的区际财政转移支付形式。

① 《国务院办公厅转发国务院扶贫开发领导小组“关于组织经济较发达地区与经济欠发达地区开展扶贫协作报告的通知”》,《中华人民共和国国务院公报》1996 年 7 月 25 日。

② 兰英:《对口支援:中国特色的地方政府间合作模式研究》,西北师范大学 2011 年硕士学位论文。

对口援助本质上是中央对东部省区规定的任务,组织安排其对欠发达地区财政方面的帮扶。援助方主要以财政援助或者经济援助为主的各类投资为重要形式,具备横向财政资源转移的性质”^①。

(二) 自我发展能力

发展经济学认为,“区域发展的过程就是区域发展主体对区域内外资源的创造、集聚和利用,以及协调各种发展活动的过程”^②。世界银行给“能力”的定义是:“可利用的资源与社会利用这些资源以可持续的方式去确认和追求其发展目标的效力和效率”^③。“发展能力”(Development Capability)最初主要指“企业的发展能力,是企业在生存的基础上,扩大规模、壮大实力的潜在能力,这种能力是一个实现某种更好结果的程度与可能性”。把它用到区域发展上,基本的含义是“区域在维持区内各主体生存需求的基础上,扩大其发展规模、提升其发展实力的潜在能力”^④;所谓“区域自我发展能力”(Regional self—development Capability),就是指“一个区域在没有外部扶持的情况下,区域将完成它所期望的功能和实现某种更好结果的程度与可能性”。“区域自我发展能力要受到区域内自然资源禀赋、环境和文化遗产等多方面因素的影响”^⑤。那么,直观的解释,区域的自我发展能力就是区域创造、集聚、利用和协调内外资源的能力。

在国外的研究中,与“区域自我发展能力”相关的概念有:Cornelia Flora et al.(1991)提出“自我发展”概念;Gary P.Green et al.(1990)提出“自我发展战略”定义;Peter Maskell(1998)提出“地方化能力”;Toni Saarivirta,(2007)、Karl-Jasmin Kosonen(2008)提出“自我振兴能力”;Janl Flora et al.(2002)将自我发展定义为“一种主要依靠创业精神和本地资源的内源性发展”;Peter Maskell(1998)认为“地方化能力包含制度禀赋、现有结构、自然资源和知识与

① 对口支援项目属于横向财政转移支付,这是中国社会科学院财政与贸易经济研究所课题组在年《“十二五”时期的财政体制改革》中提出的观点(财贸所课题组,2010年)。

② 孙根紧:《中国西部地区自我发展能力及其构建研究》,西南财经大学出版社2014年版。

③ 参见世界银行网站,http://worldbank.org。

④ 郑长德:《中国民族地区自我发展能力构建研究》,《民族研究》2011年第4期。

⑤ 郑长德:《中国民族地区自我发展能力构建研究》,《民族研究》2011年第4期。