



中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



SHAOSHUMINZU JINGJI FAZHAN
ZHONG DE CAIZHENG ZHENGCE

张冬梅 陈颖 著

少数民族经济 发展中的财政政策

中央民族大学出版社

中央民族大学国家“十五”“211工程”建设项目



江苏工业学院图书馆
藏书章

张冬梅 陈颖 著

少数民族经济 发展中的财政政策

中央民族大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

少数民族经济发展中的财政政策/张冬梅等编著.
北京:中央民族大学出版社,2006.10
ISBN 7-81108-298-5

I. 少… II. 张… III. 少数民族-民族经济-财政政策-研究-中国 IV. F812.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 128543 号

少数民族经济发展中的财政政策

作 者	张冬梅 陈 颖
责任编辑	满福玺
封面设计	马钢工作室
出 版 者	中央民族大学出版社 北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081 电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部) 68932218(总编室) 68932447(办公室)
发 行 者	全国各地新华书店
印 刷 者	北京华正印刷有限公司
开 本	880×1230(毫米) 1/32 印张:11.5
字 数	285 千字
印 数	2000 册
版 次	2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-81108-298-5/F·115
定 价	23.00 元

版权所有 翻印必究

中央民族大学“十五”“211工程”学术出版物编审委员会

主任委员：陈 理

副主任委员：郭卫平

委 员：王锺翰 施正一 牟钟鉴 戴庆厦 杨圣敏 文日焕
刘永佶 李魁正 朱雄全 宋才发 冯金朝 邓小飞

经济学院“十五”“211工程”编委会

施正一 刘永佶 宋才发 张丽君 李克强 张建平
王文长 王天津 黄健英 李红梅 谢丽霜 王玉杰

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 少数民族经济发展中的财政政策的研究背景	(1)
1.2 少数民族经济发展需要政府财政政策的助推	(5)
1.3 研究少数民族经济发展中财政政策具有重要的理论意义和现实意义	(14)
1.4 研究少数民族经济发展中的财政政策的内容、方法与创新	(17)
第 2 章 少数民族经济发展中的财政政策理论	(21)
2.1 财政政策与经济增长	(21)
2.2 财政政策与经济稳定	(38)
2.3 财政政策与经济增长方式转变	(42)
第 3 章 少数民族经济发展中的财政支出政策	(49)
3.1 财政支出规模分析	(50)
3.2 财政支出结构分析	(61)
3.3 财政支出与经济增长	(76)
3.4 财政支出效益评价	(85)
第 4 章 少数民族经济发展中的税收政策	(92)
4.1 民族地区税负与经济增长	(92)
4.2 民族地区税收结构与经济增长	(105)
4.3 树立科学税收发展观, 促进民族地区协调发展	(112)

2 少数民族经济发展中的财政政策

4.4 规范非税收入,促进少数民族地区经济发展 (121)

第5章 少数民族经济发展中的财政转移支付

政策 (127)

5.1 政府间转移支付的一般分析 (127)

5.2 国外政府间转移支付的实践与借鉴 (138)

5.3 中央对民族地区政府转移支付政策 (149)

5.4 民族地区地方政府转移支付政策 (165)

第6章 少数民族经济发展中的财政投融资政策 (175)

6.1 政府投资的一般理论分析 (175)

6.2 民族地区政府投资政策研究 (182)

6.3 促进民族地区非政府投资的财政政策 (199)

第7章 少数民族经济社会协调发展的财政政策 (216)

7.1 民族地区技术进步与财税政策 (216)

7.2 民族地区教育发展 with 财税政策 (232)

7.3 民族地区社会保障与财税政策 (246)

7.4 民族地区可持续发展与财税政策 (259)

7.5 民族地区反贫困及其财政政策 (272)

第8章 少数民族经济发展中的财政监督与风险

防范 (284)

8.1 确保少数民族经济发展中财政政策有效实施的 监督体系 (284)

8.2 少数民族经济发展中防范财政风险的政策 建议 (295)

专题 缓解民族地区县级财政困难，促进县域经济 发展	(306)
调研资料一 罗城仫佬族自治县的财政运行情况	(316)
调研资料二 环江毛南族自治县的财政运行情况	(321)
附录	(330)
参考文献	(342)
后记	(359)

第 1 章 导 论

1.1 少数民族经济发展中的财政 政策的研究背景

我国是一个由多民族组成的社会主义国家。构建社会主义和谐社会，是我们党对社会发展规律、社会主义发展规律、执政党执政规律升华的必然结果，是确保我们党长期执政和国家长治久安的迫切要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标的重要保障，也是建设中国特色社会主义的根本保障。构建社会主义和谐社会涉及方方面面的问题，而发展是解决包括民族问题在内的所有问题之关键。把发展民族经济作为解决当代中国民族问题的核心、把发展民族经济同民族团结紧密结合、把实现各民族共同富裕作为中心课题，是构建社会主义和谐社会的重要内容。大力发展民族经济，增强民族团结，实现各民族的共同富裕和共同繁荣，是构建社会主义和谐社会的客观要求。我国有 56 个民族，少数民族有 1 亿多人口，分布在全国各地，民族自治地方占国土面积的 64%，西部和边疆地区绝大部分是少数民族聚居区。这一基本国情决定了民族问题始终是建设中国特色社会主义必须处理好的一个重大问题，也决定了民族工作始终是关系党和人民事业发展全局的一项重要工作。在我国革命、建设、改革的各个历史时期，党始终把民族工作作为一项重要工作来抓，坚持把马克思民族理论同中国民族问题的具体实际相结合，走出了一条适合中国国

情、具有中国特色的解决民族问题的正确道路。今天，我国各民族平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系不断巩固，民族区域自治制度不断完善，少数民族的合法权益得到有力保障，民族地区各项社会事业实现历史性进步，少数民族群众的生产方式和生活水平发生历史性飞跃。

21 世纪初的前 20 年，是我国发展的重要战略机遇期，也是加快少数民族和民族地区经济社会发展、实现各民族共同繁荣发展的重要战略机遇期。实现全面建设小康社会的宏伟目标，对做好民族工作提出了新的课题和更高的要求。新世纪新阶段的民族工作，必须始终不渝地把各民族共同团结奋斗，就是要把各民族的智慧和力量凝聚到建设中国特色社会主义上来，凝聚到实现中华民族伟大复兴上来。共同繁荣发展，就是要牢固树立和全面落实科学发展观，切实抓好发展这个党执政兴国的第一要务，千方百计加快少数民族和民族地区经济社会发展，不断提高各族群众的生活水平。

在构建社会主义和谐社会的伟大事业中，民族地区占有重要和突出的地位。

第一，只有民族地区建成了和谐社会，全国的和谐社会才有基础和保证，才能够说全国建成了和谐社会。民族地区幅员辽阔，人口众多，其中少数民族人口达上亿之多；民族地区是我国资源、能源富集的地区，是生物多样性和文化多样性的地区，又是生态环境建设的关键地区。此外，民族地区同时又多是边疆地区，既是对外开放的窗口，也是国防的战略重地。这反映了民族地区在全国的重要和突出的地位，反映了民族工作在构建社会主义和谐社会事业中的不可替代的重要作用。

第二，构建社会主义和谐社会离不开民族地区和少数民族，离不开民族工作。(1) 对任何一个统一的多民族国家来说，民族关系的和谐都是国家稳定、社会和谐的基本保证。相反，民族关

系紧张,社会和谐就失去了基础。在我国,民族关系包括汉族同少数民族的关系,各少数民族之间的关系以及各民族内部的族群之间的关系。只有做好民族工作,建立和巩固和谐的民族关系,和谐社会才有基础。(2)从经济建设与生态环境保护的关系看,也离不开民族地区和少数民族。而在资源和生态环境方面,民族地区又是最为重要和关键的地区。只有把作为全国资源、能源宝库和生态环境战略高地的民族地区建设好,国家的经济建设才有动力,全国的生态环境才有可能改善,人与自然和谐相处的目标才有可能实现,和谐社会也才有物质基础和环境基础。

第三,社会主义和谐社会应当是各民族共同繁荣的社会。也就是说,离开了民族地区和少数民族经济及各项事业的繁荣,就谈不上社会主义和谐社会的成功。只有不断努力缩小各地区、各民族之间的发展差距,使中华民族大家庭的每个成员既能够都为国家的富强贡献力量,又能够共享国家富强、社会进步的成果,这样才会有各民族共同繁荣的局面的形成。

第四,民族地区的和谐社会,还应当是百业兴旺、各族人民安居乐业的社会。但是,发展不平衡问题、贫困问题、农村剩余劳动力转移困难问题、产业结构调整困难问题、城镇化水平低问题、非公有制经济发展滞后问题、生态环境恶化问题等都还客观存在,在一些地区还比较严重,需要着力加以解决。

第五,民族地区的和谐社会,还必须切实保护和发展优秀的民族文化。和谐社会应该包括文化和谐。一是传统文化与现代文化的和谐;二是汉族文化与少数民族文化的和谐;三是不同少数民族之间文化的和谐。

我国民族地区构建社会主义和谐社会,需要各方面同心同德、齐心协力。在努力实现这一宏伟目标的进程中,加快民族地区的经济建设和社会进步是当务之急和重中之重。民族地区应该结合本地实际,在社会主义市场经济体制的条件下,促进农业产

业化,加快城镇化进程,大力发展非公有制经济,尽快使贫困地区脱贫,走上良性发展道路。根据科学发展观的要求,在推动民族地区经济发展和社会进步的同时,必须坚持以人为本,始终把提高各族人民群众的收入和生活质量放在首位;必须坚持经济发展与资源、能源相协调,注重生态环境保护和建设,走可持续发展的道路,这是正确处理和协调民族关系以及民族内部的族群关系,在民族地区构建和谐社会的现实需要。

发展民族经济是解决民族问题的核心。中国历史上遗留下来的民族问题具有长期性、复杂性和重要性的特点,要解决民族问题需要时间,需要有事实使少数民族相信:“在政治上,中国境内各民族是真正平等的;在经济上,他们的生活会得到改善;在文化上,也会得到提高。”我国历届国家领导人都强调,要真正解决民族问题,不仅仅是帮助少数民族在政治上有平等地位和权利,还要采取一系列有效措施使少数民族在经济上、文化上得到改善和提高,突出地把民族发展问题特别是经济发展放到了解决我国民族问题的核心地位。

1. 发展少数民族经济是加强民族团结的物质基础,使发展民族经济与民族平等、民族团结相互促进。民族团结作为一种社会关系、社会现象,必须要有经济发展这个物质基础。只有在这种经济纽带、物质基础因素的作用下,民族间的交往联系、互助和协调才能得到加强,中华民族的向心力、凝聚力才能得到加强,中华民族团结才能得到加强。西部大开发战略实施以来所取得的成就,验证了发展民族经济与民族平等、民族团结相互促进的观点的正确性和科学性。

2. 发展民族经济是巩固我国边防的保障。在我国长达 2.1 万公里的陆地边境线上,有 30 多个民族与 12 个不同社会制度的国家,不同民族比邻而居。从巩固国防、保证边境地区稳定的角度,特别强调发展地区经济的重要性。少数民族问题解决得不

好,国防问题就不可能解决好。通过发展西部少数民族经济,将我国的经济重心逐渐西移,则可使我国经济在未来战争中减少遭受直接打击,增强我国经济对战争的承受能力。同时,帮助少数民族发展经济,使我国西部地区经济尽快发展起来,必将大大加强与周边陆路相连国家的经济贸易往来。

3. 发展民族经济是实现各民族共同发展繁荣和共同富裕的必由之路。各民族的共同发展与繁荣,最终实现共同富裕,这是我们党制定民族政策的立足点和出发点。

1.2 少数民族经济发展需要政府 财政政策的助推

从社会因素看,民族地区社会发展之所以长期落后,最主要的原因在于高山大川、恶劣气候、交通落后、语言不同、习俗各异引起的信息封闭导致的社会封闭性,经过长期演化形成了人们自我内向的封闭意识。这就长期阻止了国家内外、民族内外和地区内外的沟通与交流,禁锢了西部民族地区人民的生产力和创造力的充分发挥。从历史因素看,民族地区经济发展的起点一般较低,在新中国成立初期不仅经济发展十分落后,社会发展也相当落后,与沿海地区发展水平相差甚远。发展起点低下,在很大程度上制约了民族地区经济发展和社会发展的进程。民族地区以社会经济体制落后、人口素质低、市场经济体制建设进程缓慢、信息不畅、观念落后等为特征,形成了特有的低水平发展路径,要成功实施可持续发展战略,必须找到并推行一种经济效益好、交易成本(转换成本)低的经济发展模式。由于民族地区的经济发展水平所限,必须借助于政府的帮助与推动,其中财政政策是最直接最有效的助推方式。

一、生态环境保护与建设需要政府政策的助推

循环经济是近年来国际上深化、推进可持续发展的一种实践模式，它强调有效利用资源、能源和保护环境，倡导经济系统内部在生产和消费过程中“输入原材料、能源及污染排放量最小化、产品重复使用化、废弃物资源化和无害化”，以最小成本获得最大的经济效益、社会效益和环境效益^①。这些因素在一定程度上使得民族地区在发展循环经济进程中处于劣势地位。

民族地区经济增长与资源承载力的矛盾十分突出。粗放型的发展模式使生态环境不堪重负。在开发利用中，明显存在环保意识淡薄，缺乏经济、社会和环境可持续发展的观念。我国民族地区大多处于干旱、半干旱的地理环境中，由于不可持续的经济畸形增长和人口快速膨胀，使本来就脆弱的生态系统普遍面临着容量不足的压力，生态环境呈日趋恶化的势头。主要问题有：（1）生态环境退化。在严酷的自然条件和日益增长的人类活动的作用下，民族地区的生态环境较为脆弱，水土流失、荒漠化现象严重。目前形成的生产方式又在不断加剧生态环境的恶化。（2）环境污染加剧。目前，民族地区的环境污染不是在减轻，而是正在加剧。突出表现在：一是大气污染，主要来自工矿企业排放的废气和居民燃料排放的烟气。二是废水污染，主要来自化学工业、机械加工业、黑色金属冶炼加工业、有色金属矿采选业等。大量工业废水的排放，造成水质和土壤的污染。三是固体废物污染，主要是矿山尾矿、粉煤灰、锅炉渣、冶炼废渣、生活垃圾等，由于对这些固体废物的综合利用率比较低，致使对环境产生较大影响。（3）生态观念滞后。民族地区，传统农业通常在产业

① 张坤主编：《循环经济理论与实践》，中国环境科学出版社2003年版，第21页。

结构中占较大比重，主要依靠简单劳动、传统技术和小片土地的结合起来发展生产。技术和资本极端缺乏，人口增长较快。因人口增长而扩张的需求压力，迫使人们以传统方式利用自然资源。于是，过度放牧、毁林、水土流失等生态退化现象随之而来，从而导致生态危机。民族地区的生态危机问题是人口增长、贫困和生态退化之间的恶性循环。即使已经摆脱贫困的民族地区，人们追求较高物质消耗的强烈愿望，对推行循环经济也会产生不利影响。加强生态环境保护和建设是民族地区发展的基础。民族地区的开发要避免走以环境破坏为代价的“先发展、后治理”的老路。但民族地区由于缺乏足够的认识、技术水平低、资金缺乏等原因，使得人口、资源与环境等问题日趋严重。

民族地区的环境恶化并不是与经济发展水平相联系的一个暂时现象，可让其自然恢复。首先，如果经济发展初期环境恶化超过一定的生态阈值，环境退化就不可逆转。许多重要资源，如森林、湖泊、土壤等一旦在经济发展的起飞阶段就严重枯竭或退化，那么就会出现经济下滑不可逆的状态。其次，西部大开发战略实施后，国内外一些企业可能利用东西部经济实力上的落差，将部分污染大、能耗高的技术和企业引入西部，造成西部资源的浪费和环境污染。

西部大开发战略实施以来，西部民族地区遇到了历史上前所未有的发展机遇，同时也面临着经济发展与生态保护的两难矛盾：一方面，西部民族地区生态环境脆弱，承载能力较低，且呈恶化趋势。另一方面，西部民族地区又是中国经济上比较落后的地区，发展经济的任务十分繁重。在这种情况下，如何创新思路，寻求民族地区经济发展与生态保护之间的结合点，变“两难”为“双赢”，形成符合现代市场经济要求的经济发展模式，需要政府财政政策的帮助与推动，仅仅依靠民族地区是难以实现的。

二、基础设施建设等“硬投入”需要政府政策的助推

民族地区自然条件差，交通不便，远离城市和物质中心，漫长的运输里程和交易半径使得信息闭塞，对于以“物流”、“人流”、“信息流”、“价值流”为载体的商品经济发展是关键制约。从经济角度看，交通功能是运输，运输功能是交换，邮电通讯功能是传递，传递载体是信息，没有运输就没有交换。民族地区运输困难的制约，意味着对商品交换总量和频率的严重束缚；使起点差距极大的民族地区产业发展处于不平等竞争地位，这就意味着任何产业发展和产品价值的实现，都要比发达地区付出高昂的运输成本。问题的关键在于交通运输对商品交换的约束。

基础设施建设需要的投资较大，投资回报周期较长，在民族贫困地区，一方面资金严重缺乏，另一方面银行贷款乃至扶贫资金在寻找回报率较快、较高的投资项目；一方面许多企业尤其是乡镇企业资金周转困难，根本没有能力进行基础设施建设投资，另一方面银行又有大笔款项拆借到外地，寻找高投资回报率。越是穷的地方，越是需要脱贫启动资金；越是穷的地方，储蓄转化为投资的潜力越小、能力越低，借钱发财的本领越弱，开发增值的冲动越小。因此，基础设施薄弱，资金短缺严重制约着民族地区的脱贫致富，基础设施等硬件建设需要政府的帮助。

三、人口素质提高等“软投入”需要政府政策的助推

落后的思想观念比穷山恶水更可怕。在交通落后、信息闭塞的贫困的民族地区，仍然存在以家庭为生产和消费单位。从事着“小而全”的传统经营方式，产品的自给率高，商品率低。从而导致人们的商品观念、市场观念、时间观念、价值观念、效益观念都非常淡薄。生产力水平低下的贫困落后的民族地区，长期的粗放经营，耳濡目染的传授方式，使农民感受不到文化、科学、

技术知识在农业生产中的重大作用。在当今科学技术飞速发展的时代，故步自封的愚昧落后观念成了民族地区发展高产优质高效农业及农民脱贫致富的思想障碍。另外，地方保护主义政策妨碍了民族地区的企业进步和社会分工的发展。民族地区在由自然经济和产品经济向商品经济转换过程中，一方面需要扩大商品流通，引进竞争机制；另一方面又人为地设置重重关卡和围墙。如外地物美价廉的工业品不容易打进来，地方政府害怕冲击落后的工业和落后的企业。这种受小生产观念影响形成的地方保护主义政策，从短期看似乎可以缓解困难，但从长期看却压抑了民族地区发展市场经济的积极性，妨碍了工业、乡镇企业的进步，致使闭塞落后的状况得不到根本改变。

民族经济与民族教育之间是互相制约、互相依存的关系，主要表现在：从历史发展顺序看，民族经济的发展是民族教育发展的基础，民族教育是在经济发展的总过程中得到发展的。这主要表现在经济发展能力决定了民族教育的发展能力，民族经济的结构规模决定了民族教育的结构规模，民族经济的发展方式和水平决定着民族教育的质量。民族教育对民族地区劳动力再生产、生产力系统的完善、就业结构的状态、经济成长阶段的转变、生活方式的科学化和自然经济观念的改造等方面都具有深刻的影响。民族地区的教育落后已经严重限制了经济的发展，成了经济发展首先必须克服的障碍。

当前民族地区经济发展相对落后，实际上正是以教育发展和科技进步的相对落后为背景的。经济发展一方面要求教育发展和科技进步给予资源配置过程更多的支持；另一方面也面临着由于经济的缺乏发展而对教育发展和科技进步的投入不足的矛盾。正确处理发展过程中经济建设与教育科技投入的矛盾，必须加强发展环节之间的协调，促进经济发展与教育发展、科技进步之间的衔接。建立教育发展、科技进步与民族地区经济发展的动态平

衡，一方面要求随着经济的发展，增加对教育发展、科技进步的投入；另一方面也要求增强教育和科技对民族地区经济发展的针对性，既考虑到在经济长期发展过程中教育和科技因素的基础性、持久性影响，又要关照到教育和科技因素进入现实经济发展过程的适用性，通过适用性的教育和科学技术提高其在经济发展过程中的实效性，从而提高民族地区发展的经济效率。因此，目前在民族地区，只有政府根据民族地区经济发展的空间结构、产业结构、结构演进的次序和发展形式来安排教育、科技结构和教育、科技发展形式，才能建立教育勃兴、科技进步与民族地区经济发展相衔接的动态平衡。

四、民族地区经济发展存在路径依赖需要政府政策的助推

对于民族地区经济欠发达的现实，在一段相当长的时期内，人们习惯于将其归咎于“生态环境恶劣”、“经济基础薄弱”、“人口素质低”等诸如此类的原因，因而在民族地区的发展上，重点放在政策的倾斜和经济物质的扶持上。但实际上各民族经济在历史上是一种真实客观的存在，而且在各民族的发展史上，已形成了民族经济的现实特殊性。所以总体而言，在民族地区诱致性的制度变迁过程中，民族地区以及该地区的民族群体具有更多的“路径依赖”(path dependence)色彩。而这正导致了对民族地区的扶持政策难以延续，弱化了扶持效应，对民族地区的发展所起的作用不大。由于习俗等人类不可回避的“历史存留物”在构造现在的过程中具有十分重要的意义，制度经济学家诺斯指出，路径依赖是对长期经济变化作分析理解的关键，而根据路径依赖理论，初始条件影响着制度变迁的路线及目标的选择与实现，从这个意义上说，从民族经济文化类型的角度分析和理解民族经济发展具有现实的意义。

对民族地区的发展，国家的重点也放在了政策的倾斜和经济