



民族经济学丛书

MINZU JINGJI ZHENGCE
YU MINZU DIQU FAZHAN

民族经济政策 与民族地区发展

李俊杰 等 编著

民族出版社



民族经济学丛书

民族经济政策 与民族地区发展

李俊杰 等 编著

民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

民族经济政策与民族地区发展/李俊杰等编著. —北京:
民族出版社, 2013. 12

(民族经济学丛书)

ISBN 978 - 7 - 105 - 13085 - 6

I. ①民… II. ①李… III. ①民族地区—经济政策—
研究—中国 ②民族地区经济—区域经济发展—研究—中国
IV. ①F120 ②F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 312765 号

策划编辑: 虞 农

责任编辑: 康厚桥

封面设计: 金 潇

出版发行: 民族出版社出版发行

地 址: 北京市和平里北街 14 号

邮 编: 100013

网 址: <http://www.e56.com.cn>

印 刷: 北京民族印务有限责任公司

经 销: 各地新华书店经销

版 次: 2013 年 12 月第 1 版 2014 年 2 月北京第 1 次印刷

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32 字数: 280 千字

印 张: 10

定 价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 105 - 13085 - 6/F · 370(汉 307)

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

汉文编辑—室电话: 010 - 64271909

发行部电话: 010 - 64224782

总 序

民族经济学是在党的十一届三中全会实施以经济建设为中心的重大战略决策之后，为适应中国特色社会主义现代化建设蓬勃发展的需要，于1979年被我国正式确认的一门新兴学科。民族经济学的创建，基于我国多元一体的民族格局、一制多式的经济状况、多种类型经济文化形态并存的国情。30多年来，民族经济学尽管还存在概念之争、学科属性之争、研究对象之争、研究内容之争，但民族经济学在基础理论建设、学术成果积累、高级专业人才培养方面的成就为世人所瞩目。实践证明，民族经济学的学科地位不可取代，鲜明的应用性学科特征促使其已经并继续为我国少数民族和民族地区的发展作出贡献。

我国国情的基本特征之一是东西部经济社会发展很不平衡。少数民族和民族地区由于各种原因，一直落后于内地和沿海地区。加快少数民族和民族地区经济社会发展，实现全国各族人民共同富裕，是解决我国民族问题的根本途径。著名经济学家林毅夫指出：“一个理论的重要性不能从其逻辑本身，而只能从其所要解释的现象的重要性来判断。现象越重要，能够解释这个现象背后因果关系的简单逻辑体系就是越重要的理论。”^①民族经济学既承担起民族学的一片重要研究领域，始终把加快少数民族和民族地区发展放在突出位置；同时也是惟一由中国人自己创建的经济学分支学科，通常借用经济学的理论与方法，对民族地区资

^① 林毅夫：《经济学研究方法与中国经济学学科发展》，学术讲演记录，2001年2月22日。

源的优化配置、产业结构的调整、经济体制的改革等问题进行探讨并提供直接的服务。

中南民族大学作为直属国家民族事务委员会的综合性普通高等院校，始终坚持“面向少数民族和民族地区，为少数民族和民族地区的经济与社会发展服务”的办学宗旨。自20世纪80年代开始，持续开展中国少数民族经济研究，获全国第一批“中国少数民族经济”硕士学位授权点，并被授予“湖北省重点学科”，已成功招收民族经济学博士研究生，设置博士后流动工作站。中南民族大学经济学院凭借近20年硕士、博士研究生培养的深厚积淀，以中青年学者为主，构建了跨学科的研究框架；注重定性与定量分析相结合，体现综合研究和具体研究相贯通，为民族地区经济社会发展提出过创新性的建议举措。近五年承担了40余项国家、省部级项目，出版著作20余部，在权威和CSSCI期刊发表学术论文200余篇，获得省部级以上奖励30余项。

民族地区地域辽阔，欠发达地区协调发展问题一直是困扰中国乃至世界的难题。中南民族大学经济学院适时推出“民族经济学丛书”，既传承优势、彰显特色、践行宗旨，同时更是用实际行动全面贯彻落实中央关于推动少数民族和民族地区发展的战略措施。

中南民族大学党委书记、教授、博导
2013年6月18日

序

民族经济政策是民族地区发展的生命线

我国是一个统一的多民族国家，少数民族和民族地区的发展不仅是我国现代化建设的重要组成部分，而且是各民族共同繁荣、共同发展、共同富裕的重要标志。在实现党和国家提出的“坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区差距”的战略目标中，民族经济政策是实现这个战略目标的基本保障。

少数民族和民族地区由于各种原因，一般落后于内地和沿海地区。邓小平同志指出：“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的东西。”^①要坚持区域经济协调发展，逐步缩小地区差距，达到共同富裕，国家应在宏观调控的权限内，在财政、税收、信贷、投资、技术、人才等方面对民族地区给予优惠政策，尽量弥补民族地区的先天不足，最大限度地推动民族地区社会生产力的发展。这也是主流经济学的题中之意。制度经济学出现以前的经济学发展时期，政策性变量基本上作为外生变量被考虑的，它可以影响内生变量，但它们本身是由经济模型所研究的外在因素所决定的变量。这种变量通常能够由政府控制，并以之作为政府实现其政策目标的变量。此后，在制度经济学领域，政策性变量基本上作为内生变量被考虑。经济学观点的演进进一步说明民族经济政策对于民族地区经济发展的重要作用。

① 邓小平：《邓小平文选》（第3卷），364页，北京，人民出版社，2009。

中国国情的基本特征之一是东西部经济社会发展极不平衡。实施西部大开发战略，促进西部地区经济社会发展，是加快少数民族地区发展的根本途径，是在新的历史条件下解决我国民族问题的必然选择。始于世纪之交的西部大开发，也是民族地区大开发^①，无疑是民族地区最大的经济政策。

作为西部大开发的配套工程，兴边富民政策是2000年由国家民族事务委员会（以下简称国家民委）发起的又一项重要政策。“兴边富民行动”是西部大开发的一个专项规划。费孝通在《致“兴边富民行动”领导小组的一封信》中说：“现在，西部大开发这个世纪大题目已立起来了。各地、各部门竞相抓紧研究怎样切题、破题，力争拿出一流的佳作。中央提出总体构想之后，需要有若干的专题规划，以有目标、分阶段地逐步推进和实施。我看，‘兴边富民’是可以起到这种作用的专项规划和配套工程。兴边富民，是全国的事情，但首先是少数民族和民族地区的事情。”^②

从2005年开始，党中央和国务院连续把扶持人口较少民族发展列入工作要点。国家民委与国务院扶贫开发办在深入调研的基础上，提出要按照“小民族、大政策、大发展”的思路，集中地、突出地解决人口较少民族的发展问题，提出了以村为单位扶持人口较少民族发展的思路和建议。国务院近20个部门出台特殊政策，对人口较少民族的发展给予了大力支持，具体表现为实施《扶持人口较少民族发展规划（2005—2010年）》（以下简称《规划》）。

在我国广袤的民族地区，有诸多极有特色的少数民族村寨如璀璨的明珠镶嵌其间，承载着丰富的历史文化信息，展现着民族文化的多样性，折射出中华文明的传统和光彩，成为了解少数民

^① 杨清震：《西部大开发与民族地区经济发展》，5页，北京，民族出版社，2004。

^② 费孝通：《致“兴边富民行动”领导小组的一封信》，载《人民日报》（海外版），2000-03-10（8）。

族和民族文化的重要窗口。少数民族的农村人口，主要分布在少数民族聚居的村寨。为促进贫困民族地区经济开发与民族文化遗产、生态保护协调发展，2009年，财政部会同国家民委开展了少数民族特色村寨保护与发展试点工作。全国28个试点省（区、市）共确定121个试点村寨，涉及27个少数民族，中央财政投入试点资金5000万元。2010年，投入试点资金6000万元。该项试点的开展为推进民族地区社会主义新农村、新牧区建设探索了新路径，提出了新方向，特色村寨保护试点已逐渐成为促进民族团结进步的民心工程、推动各民族共同繁荣发展的德政工程、造福少数民族群众的幸福工程。

本书以民族经济政策理论与方法为切入点，以国家民委牵头实施的主要经济政策为主线，借鉴国内外学者长期的理论研究和国内外实践中得出的经验和启示，对新中国成立以来民族经济政策进行梳理并展开综合评述，指出其成绩及不足，为民族经济政策的调整及实施提供理论依据和事实支撑。全书结构如下：

第一章对我国民族经济政策概念、特点、研究对象、研究方法以及内容等基本问题进行了探讨，以民族经济政策的实施为主线，以西方经济学、区域经济学、发展经济学、经济地理学等学科的相关理论为指导，对新中国成立以来民族经济政策进行梳理并展开综合评述，指出成绩及不足，为民族经济政策的调整及实施提供理论依据和事实支撑。

第二章系统梳理了西部大开发的现实依据和理论基础，讨论了西部大开发过程中存在的问题及今后西部大开发战略定位。

第三章考察了中国边疆政策的历史沿革，分析了兴边富民行动的时代背景和意义，梳理了各邻国的边境政策，“兴边富民行动”的理论基础、政策导向、后发优势，重点分析了“兴边富民行动”存在的问题，讨论了继续推进兴边富民行动面临的形势和问题，呼吁更多的实践探索与理论创新。

第四章陈述了扶持人口较少民族发展的研究背景和现实依据、理论基础、实践探讨、理论研究及现有研究的局限，对扶持

人口较少民族发展规划（2005—2010年）开展了总结；梳理了“十二五”规划的主要内容，提出了进一步加强扶持人口较少民族发展的政策建议。

第五章首先分析了少数民族特色村寨分布状况及试点背景，总结了保护和发展少数民族特色村寨的现实依据和理论基础，梳理了国内外保护和发展少数民族特色村寨的模式、经验，分析了现阶段保护和发展少数民族特色村寨存在的问题，提出了保护和发展少数民族特色村寨的政策导向及建议。

第六章陈述了集中连片特殊类型贫困区反贫困的研究背景和现实依据、理论基础、实践探讨、理论研究及现有研究的局限，对片区扶贫攻坚开展了总结，提出了集中连片特困区反贫困发展的政策建议。

在书中，我们参考了学界已有的研究成果，对参考文献尽可能在文中予以注明，在此，谨对相关专家学者表示感谢！课题研究自始至终得到国家民委经济司、国家民委政策研究室领导的关心与支持，谨表谢意！此项研究只是开了一个头，在今后的教学研究中，我们将继续深化相关政策问题的探究。由于水平有限，还有不少需要完善创新的民族政策未能涉及，提出的一些完善和创新性意见，也还显得不够成熟，有些可能不切实际甚至存在错误，敬请专家和读者批评指正！

《民族经济政策与民族地区发展》一书可以作为民族院校、民族地区院校的教材，也可作为从事民族政策研究部门、专家学者的参考资料，还可以成为民族地区干部群众的阅读书目。

李俊杰

2013年6月18日

目 录

第一章 理论与实践：民族经济政策及研究概述	(1)
一、民族经济政策的特点	(1)
二、民族经济政策研究内容及分类	(11)
三、国外关于不发达地区开发的理论借鉴	(17)
四、国内民族经济政策研究状况及最新动态	(20)
第二章 全局与西部：西部大开发战略	(43)
一、西部大开发战略介绍	(43)
二、西部大开发的经济社会背景和理论基础	(50)
三、西部大开发发展轨迹	(62)
四、西部大开发三大系列工程	(70)
五、西部大开发过程中存在的问题与挑战	(84)
六、西部大开发今后十年战略定位	(89)
第三章 强国与睦邻：兴边富民行动	(95)
一、“兴边富民行动”政策背景	(97)
二、“兴边富民行动”理论基础	(107)
三、“兴边富民行动”的经济社会背景	(109)
四、“兴边富民行动”主要内容	(114)
五、“兴边富民行动”的主要成就与经验	(123)
六、“兴边富民行动”存在的问题	(136)

七、“兴边富民行动”完善建议	(147)
第四章 “小民族”与大政策：扶持人口较少民族发展 ..	(154)
一、扶持人口较少民族发展的经济社会背景和实施阶段	(154)
二、扶持人口较少民族发展的理论基础及研究	(169)
三、扶持人口较少民族发展政策的主要内容	(181)
四、扶持人口较少民族发展“十一五”成就与评价	(188)
五、扶持人口较少民族发展存在的主要问题	(204)
六、进一步加强扶持人口较少民族发展的对策	(212)
第五章 保护与建设：少数民族特色村寨	(220)
一、少数民族特色村寨保护与发展背景、阶段与目标	(221)
二、保护和建设少数民族特色村寨的现实依据	(231)
三、保护和建设少数民族特色村寨的理论基础及研究现状	(235)
四、保护和建设少数民族特色村寨的实践及经验 ..	(243)
五、保护和建设少数民族特色村寨存在的问题及建议	(266)
第六章 协同与攻坚：集中连片扶贫攻坚	(276)
一、集中连片扶贫攻坚经济社会背景及战略意义 ..	(278)
二、集中连片特困地区划分依据与基本特征	(284)
三、集中连片特困地区贫困的现状与致贫因素	(289)
四、加快集中连片特困民族地区发展的政策建议 ..	(295)
参考文献	(299)
后 记	(311)

第一章 理论与实践：

民族经济政策及研究概述

民族经济政策是国家基本政策之一，是国家经济政策的重要组成部分，是党和国家为了解决少数民族和民族地区的发展问题而制定和实施的一系列政策，其根本目的在于使各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”。以下将对我国民族经济政策概念、特点、研究对象、研究方法以及内容等基本问题进行探讨。

一、民族经济政策的特点

民族经济政策是国家为发展、扶持、帮助少数民族和民族地区发展经济而实施的政策，是为指导和影响少数民族和民族地区经济活动而规定并付诸实施的准则和措施，是国家宏观调控的手段。

（一）民族经济政策的总体特点

1. 秉承“两个共同”的宗旨

2003年3月，以胡锦涛同志为总书记的党中央，在深刻把握党的三代领导集体关于民族问题的基本理论和基本政策，系统总结50多年民族工作的成就和经验的基础上，提出“共同团结奋斗、共同繁荣发展”是新世纪新阶段民族工作的主题。这是我们党在民族理论和民族政策上的新发展，是马克思主义民族理

论中国化的一大创新。2005年5月召开的中央民族工作会议，对“两个共同”的主题又作了深刻的阐述。“两个共同”是建设中国特色社会主义的应有之义，体现了社会主义的本质要求。“两个共同”是实现全面建成小康社会目标的必然要求，没有全国各族人民的团结奋斗、共同努力，全面建成小康社会就将成为空中楼阁；没有各民族的共同繁荣发展，全面建成小康社会就将成为无源之水。“两个共同”是增强中华民族凝聚力的重要途径。“两个共同”是评价和衡量一项民族政策的标准和最基本的原则。一切有利于“两个共同”的民族政策我们都必须继续坚决贯彻执行，一切有碍于“两个共同”的政策措施，我们都必须进行改进与完善。民族经济政策只有坚持“两个共同”的原则，才能把握正确的政治方向和发展目标，才能在纷繁复杂的社会变革过程中，始终坚持各民族的根本利益。^①

2. 坚持实事求是的思想路线

实事求是，从实际对象出发，探求事物的内部联系及其发展的规律性，认识事物的本质，是我们党的思想路线的核心，也是民族经济政策制定、完善与创新的最基本的原则。遵循这一原则，一要从我国的国情出发，从民族地区的具体实际出发；二要从我国民族政策执行的实际出发，认真地总结实践的经验教训，检查民族政策执行的各个环节；三要了解民族地区发展变化的具体情况，了解民族地区发展的新形势、新要求。只有尊重实践，贯彻从实际出发的原则，我们才能抓住民族地区发展的关键，才能审时度势，提出切合实际的民族政策改革完善的方案。只有对既有民族经济政策的执行情况作出实事求是的评估，找出存在的问题与不足，才能准确把握改革调整的对象；只有了解民族地区发展变化的新情况、新要求，才能拿出切合实际的对策与措施；

^① 雷振扬：《中国特色民族政策与时俱进论》，载《中南民族大学学报》（人文社会科学版），2009（5），1~5页。

只有从全国发展的大局出发，才能更清楚地看到民族地区的发展差距，才能更好地理解加快民族地区发展的必要性与紧迫性，以及从政策上给予民族地区更多的支持与帮助的必要性及紧迫性。

3. 坚持效益优先、兼顾公平的原则

坚持民族经济政策的效益原则，就是在评价某项具体的民族政策时，要关注政策目标的达致程度，关注民族政策的实际效果是否与理想目标相符，在多大程度上相符，还有什么距离和偏差。坚持效益原则，就是要对民族政策产生的绩效进行分析，也就是要明了一项民族政策执行后，什么问题得到了解决，解决程度如何，以此衡量这项民族政策是否充分实现了政策设计的要求。在评估中，既要分析民族政策的正效益，即对民族政策的积极影响加以描述和分析，也要注意对民族政策的副效益与从效益进行分析研究，以便对民族政策的效益进行客观而全面的评价。坚持民族政策的效率原则，就要关注政策效益与政策投入之间的比率。民族政策效率标准经常以单位成本所能产生的最大价值为评估的基本形式。其主要内容包括一项民族政策的资源投入量是多少；投入一定资源后有无产出，产出多少；对投入产出进行比较，考察效率高低，探讨有无其他代价更小、同时最有效的方法和途径。^①

4. 遵循分类指导、统筹协调的思路

民族经济政策受国家宏观经济战略制约，应该体现民族地区因地制宜的经济发展模式。

一要与民族区域自治政策相协调。民族区域自治地方应充分利用相关的政策措施制定有利于本地区经济发展的优惠政策。^②

^① 雷振扬：《中国特色民族政策的完善与创新研究》，12页，北京，民族出版社，2009。

^② 李元国：《试论民族区域自治自治地方税收自治权的规范》，延吉，延边大学出版社，2006。

以税收政策为例，首先，由于民族地区的企业效益欠佳，企业所得税在地方财政收入中所占比例不高，而增值税所占比例相对较高。因此，“生产型”增值税要逐步转向“消费型”增值税。同时，注重间接税收优惠，如税额扣除、税项扣除、加速折旧等。^①其次，适当扩大民族自治地方的税收管理权限。应将民族地区视同“民族特区”看待，应与其他经济特区一样享有同样的税收管理权限。最后，在非民族地区与民族地区资源合作开发过程中，应充分照顾民族地区政府在税收分配方面的利益。^②

二要与区位条件相协调。由于边疆地区绝大部分是少数民族聚居区，制定民族自治边境地区的边境自由贸易区、自由港等特殊经济区的税收优惠政策的细则条款就显得非常必要。《中华人民共和国民族区域自治法》第31条规定：“民族自治地方依照国家规定，可以开展对外经济贸易活动，经国务院批准，可以开辟对外贸易口岸。与外国接壤的民族自治地方经国务院批准，开展边境贸易。民族自治地方在对外经济贸易活动中，享有国家的优惠政策。”第61条明确规定：“国家制定优惠政策扶持民族自治地方发展对外经济贸易，扩大民族自治地方生产企业对外贸易经营自主权，鼓励发展地方优势产品出口，实行优惠的边境贸易政策。”^③民族地区的边境贸易主要以边民互市贸易和小额贸易为主。首先，民族地区要把国家的边贸税收优惠政策落到实处，国家对边境贸易实行的税收优惠政策是海关对进口货物减半征收进口环节增值税和对边贸企业出口实行退税政策。其次，民族地区要实行更加优惠的边境贸易税收政策。要放宽对从事边境贸易企业的种种限制，落实边境小额贸易的税收优惠政策，保证出口商品正常办理出口退税。最后，中长期的税收优惠政策要以完善

① 陈迪：《新形势下对我国民族地区税收优惠政策的思考》，载《满族研究》，2005（4），13～18页。

② 张冬梅：《民族地区税收优惠政策研究》，载《经济纵横》，2007（9），32～34页。

③ 《中华人民共和国民族区域自治法》，15页，北京，法律出版社，2001。

边境地区投资环境为重点，促进边境地区的区域经济技术合作，有效发挥兴边富民的效应。同时，民族地区可重点选择区位条件相对较好、特色经济发展具有一定规模或科技实力相对雄厚的地区设立保税区等，区内实行相应的税收优惠政策，从而加快民族地区对外贸易发展的步伐。^①

三要与民族地区事权相协调。按照目前事权的划分，解决地方政府机关的正常运转问题的事权责任，是各级政府的财政支出范围。民族地区财政困难，特别是“吃饭难”、发工资难和政府机关正常运转经费不能保证，已经在一定程度上影响了政府机关职能的发挥。加上民族地区地处边远，自然地理环境复杂，气候条件恶劣，导致民族地区履行同一项事权成本高于其他一般地区。如语言文字，多数地区只需要一套，民族地区则需要两套或更多；民族出版社出版的各种民族书刊；广播电视用民族语言播放；牧区牲畜常规防疫由国家免费供应药品；地方病防治实行医疗费减免和免费投药；少数民族学生享受助学金高于非少数民族学生，民族中小学实行“两主一公”（以寄宿制为主、助学金为主、公办）等这些反映到民族地区的财政上都需要相应增加财政负担。^②

（二）民族经济政策的特殊性

对于民族地区发展而言，民族经济政策是一项重要的区域经济政策，但同时又是一项特殊的区域经济政策，其特殊性主要表现在：

1. 政策对象的特殊性

一般的区域经济政策，是指中央政府为推动和协调地区经济

^① 张冬梅：《民族地区税收优惠政策的分析与调整》，载《延边大学学报》（社会科学版），2007（6），67～70页。

^② 李俊杰：《民族地区税收优惠政策调整方向和建议》，载《中南民族大学学报》（人文社会科学版），2009（1），138～143页。

发展、调控区域经济运行而采取的一系列方针、政策和措施的总称。其政策对象主要是区域发展的重点区域，或者是区域调节的重点区域，如落后区、萧条区、膨胀区等问题区域。而民族经济政策的实施对象则是全体少数民族群体及民族地区区域。因此，民族经济政策与一般的区域经济政策相比，其政策实施的针对性更强，作用的主体和范围更为明确和具体。^①

2. 政策环境的特殊性

民族地区地理区位环境、生态环境、人文环境及经济发展环境等的特殊性，是民族经济政策制定与实施环境特殊性的具体体现。由于各民族地区发展状况与非民族地区相比差异显著，各民族地区之间、各民族之间的发展状况也参差不齐，民族经济政策的制定与实施需要“因地制宜”、“因族制宜”、“因时制宜”，不能照搬其他地区的经济发展模式、照抄其他地区的经济发展政策，而要切实把握政策实施对象，即目标区域和目标主体的特殊性。如国家在民族地区实行市场经济、优胜劣汰政策导向时，就应考虑到民族地区地理位置闭塞、自然环境恶劣、经济发展基础薄弱、公共设施条件落后等特殊环境，坚持兼顾公平的政策导向，加大对民族地区经济发展的政策倾斜力度。各民族地区也应依据本地方的特点和需要，制定适宜本地区、本民族发展实际的经济政策。

3. 政策目的和功能的特殊性

由于政策对象和环境的特殊性，民族经济政策制定与实施的根本目的在于加快少数民族和民族地区经济建设，改变民族地区普遍存在的贫困落后状态，提高各民族人民的生活质量，促进各民族共同繁荣发展。我国在各个时期民族经济政策的制定都受到

^① 雷振扬：《积极探索中国特色民族政策的与时俱进》，载《实践》（思想理论版），2010（8），16~18页。