

中国民族地区发展丛书

中国少数民族地区的后发赶超与转型发展

ZHONGGUO SHAOSHU MINZU DIQU DE HOUFA GANCHAO YU ZHUANXING FAZHAN

郑长德 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国民族地区发展丛书

国家社会科学基金重大招标项目成果

中国少数民族地区的后发 赶超与转型发展

郑长德 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国少数民族地区的后发赶超与转型发展 /
郑长德著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 5

(中国民族地区发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4654 - 7

I. ①中… II. ①郑… III. ①民族地区经济 -
经济发展 - 研究 - 中国 IV. ①F127. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 102376 号



中国少数民族地区的后发赶超与转型发展

郑长德 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京汉德鼎印刷有限公司印刷

华玉装订厂装订

710 × 1000 16 开 26 印张 410000 字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4654 - 7 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

《中国民族地区发展丛书》编委会

主编：郑长德

编委：（按姓氏笔画排序）

王允武	刘晓鹰	何雄浪	罗晓芹	郑长德
姜太碧	赵兵	赵海东	钟海燕	倪帮贵
涂裕春	蒋彬			

总序

—

我国是一个团结统一的多民族国家，2010年第六次全国人口普查表明，各少数民族人口为113792211人，占大陆总人口的8.49%。尽管少数民族人口占总人口的比重不高，但其绝对数却超过了欧盟任何一个国家的人口数，聚居地面积占到全国陆地总面积的60%以上，而且从空间区位关系看，少数民族地区在全国发展格局中具有特殊重要的战略地位。从地缘政治关系看，在国际政治上，民族地区地接“亚欧大陆心脏地带”；在军事上，民族地区是中国最重要的国防安全的前沿阵地和军事战略纵深，是中国国家安全的军事战略屏障区；在国内政治上，民族地区革命老区多，对中国革命做出了重要贡献。同时，民族构成复杂，内部发展差距明显，是中国社会和谐发展的关键区域。在地缘经济上，民族地区是中国重要的战略资源储备与保障区，同时也是中国贫困人口和贫困地区集中分布的地区，是中国反贫困的重点地区和难点地区，也是中国对外开放新格局的前沿地带。在地缘文化上，民族地区地处欧亚大陆之间，历史上多种文化在此交流与融合，是多元文化的交汇区，是中国文化多样性最典型的区域，是中国原生态民族文化发源地和传承地。在地缘生态上，民族地区是中国最重要的生态平衡与保障区，是生物多样性的典型



区域。因此,在我国的社会经济发展中,必须考虑民族因素,体现多民族共同繁荣和协调发展的原则。

二

中华人民共和国成立以来,特别是改革开放 30 多年来和西部大开发战略实施以来,民族地区经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就。

经济持续平稳快速增长。1999 年以来,民族地区国民经济不仅增长速度快,而且持续的时间长、稳定性好。据统计,1999 年民族八省区地区生产总值不到 8000 亿元,到 2010 年超过 42000 亿元,按可比价格计算,年均增长超过 11%,远高于同期全国 9.86% 的增长率。西部大开发以来,民族地区的经济增长不仅是持续的,而且增长的波动性不大,平稳性好。经济的快速平稳增长,其结果是民族地区经济总量和人均水平均实现了历史性的大跨越,为今后的进一步发展奠定了坚实的基础。

经济结构优化迈出重要的步伐。经济发展不仅反映产出量的增加,更重要的是经济结构的演进。而基本的经济结构变化是生产结构和就业结构的变化。1999 年以来,随着中央确定的实施西部大开发战略的逐步落实,各项政策措施的不断到位,民族地区经济结构调整出现了明显的积极变化。从地区生产总值在三次产业间的分布看,1998 年民族地区一、二、三产业的产值比重为 26.55:37.99:35.46,到 2010 年变化为 14.14:48.11:37.75。第一产业产值比重进一步下降,第二产业比重上升较快,第三产业相对稳定。历史地看,民族地区的产业结构变化在 20 世纪 90 年代初是一个很重要的分界线,自那以后民族地区第一产业产值比重稳定地低于第二产业和第三产业,目前民族地区第二产业和第三产业提供了 85% 以上的生产总值。从第二产业和第三产业增加值在生产总值中的份额看,进入 21 世纪以来的 10 年中,民族地区的生产结构正处于一新的大规模变化时期。随着生产



结构的变化,现代产业的发展,传统产业地位的下降,必然会导致劳动力在部门间的重新配置,引起就业结构的变化,这种变化的一个基本趋势是,随着经济发展,劳动力逐渐由农业部门向非农业部门转移,第二产业和第三产业成为劳动力就业的主要领域。民族地区劳动力就业结构的变化是符合这一基本趋势的。1978年以前主要是向第二产业即工业部门转移,1978年后主要向第三产业转移,1978年民族地区各产业劳动力份额为79.41:11.41:9.17,1998年为66.89:13.26:19.85,到2010年各产业就业份额比例为52.63:16.24:31.13。不过,今天民族地区大多数劳动力仍然集中于农业部门,农业劳动力占的比重仍高达50%以上,个别地区达到60%以上,其比重远大于第二产业和第三产业,比全国平均水平和东部沿海地区高许多。

自我发展能力增强,城乡居民生活水平显著提高。发展成果通过国民收入的初次分配和再分配,最终反映在政府、企业和城乡居民收入的增长上。西部大开发战略实施以来,伴随着国民经济的高速增长,民族地区政府、企业、居民的收入均有了快速的增长。

地方财政收支增速快,自我发展能力增强。西部大开发以来,随着国民经济的快速增长,民族地区地方财政收入呈现出快速增长的态势。1998年八个民族省区地方财政一般预算收入530.47亿元,2008年超过4000亿元,年均增长率为17%以上,大大快于地区生产总值的年均增长率。财政收入的快速增长,提高了地方政府调控经济的能力,加强了经济和社会发展中的薄弱环节,切实加大了对落后地区和低收入群体的转移支付力度,加快了脱贫致富的步伐,有效地保障了经济社会的稳定协调发展。

城乡居民收入有了大幅度提升。1978年民族八省区居民人均收入(城镇居民人均可支配收入和农村居民家庭人均纯收入用城乡人口比例加权)只有260多元,1999年达到2900多元,



2010年突破8500元。可以看出,西部大开发以来,民族地区城乡居民收入步入了增长的快车道。

反贫困取得显著成效。民族地区是中国贫困人口最集中、贫困程度最深的地方。据统计,新时期592个国家扶贫开发工作重点县中,广西28个,贵州50个,云南73个,青海15个,宁夏8个,新疆27个,这几个省区合计201个占全国的34%。另外,西藏原列有5个国定贫困县,《国家八七扶贫攻坚计划》实施结束后,国务院将西藏的74个县整体纳入扶贫计划进行区域整体扶持,不再列入国家扶贫重点县名单。因此,民族地区始终是国家扶贫开发工作的主战场。国家多年来对少数民族贫困地区加大扶持力度取得明显成效。2010年年末,民族八省区农村贫困人口为1034.0万人,比上年减少417.2万人;贫困发生率为8.7%,下降3.3个百分点。最近几年,民族八省区减贫速度快于全国,贫困程度正在逐步缓解。

重点任务与重点工程建设取得显著成效。实施西部大开发战略以来,国家紧紧围绕基础设施建设、生态建设和环境保护、产业结构调整、发展科技教育等重点任务,通过规划指导、政策扶持、项目安排等加大了对西部民族地区的支持力度。据统计,2000~2010年,国家累计安排新开工西部大开发重点工程140多项,总投资近3万亿元,其中,有115项涉及民族地区,占重点工程总数的80%以上。这些重点工程的开工建设,为民族地区工业化的加速推进奠定了坚实的基础,对贯彻落实西部大开发战略,推进民族地区经济社会发展,改善群众生产生活条件发挥了重要作用。

三

但是,民族地区经济社会发展依然相对滞后,与发达地区存在多重发展差距,而且还处于不断扩大之中,民族地区内部的差距也很大。总体上中国的少数民族地区的经济依然很不发达,依



然是发展中转型大国经济中的不发达经济。

发展不足,自我发展能力不强,是民族地区经济社会发展的突出问题。一方面,目前民族地区人均地区生产总值不高,按世界银行的标准看,民族地区的经济依然是低收入经济。例如,2010年全国民族自治地方人均地区生产总值22061美元,低于全国平均水平(29992元),更低于沿海发达地区。在120个自治县中,人均地区生产总值高于1000美元的有54个,66个自治县人均地区生产总值不足1000美元。另一方面,民族地区自我发展能力不强。根据现代经济增长理论,资本、劳动力、技术进步及制度创新是现代经济发展的重要驱动因素。民族地区由于税基弱,地方财政长期入不敷出,同时区内的居民储蓄、企业储蓄有限,加之资本外流,促动发展的区内资本供给不足,对外依赖程度高;从劳动力供给看,民族地区劳动力平均技能水平偏低,影响了劳动生产率的提高;民族地区内部的技术进步和制度创新,因多方面因素的影响,动力不足。因此,民族地区的内源发展动力不足,目前民族地区的发展总体上是由外部投资驱动的发展。与全国尤其是东部地区发展差距快速扩大的趋势虽有所扭转,但“扩大中的缺口”尚未得到根本改变。民族地区国土面积占全国陆地面积的58.74%,人口占全国的14.37%,而地区生产总值占全国的比重2010年却只有10.4%。

高资源消耗、外源推动的粗放型的经济发展方式。民族地区在经济发展方式方面是高资源消耗、外源推动的粗放型的经济发展方式,具有如下特征:就民族地区经济发展的基本特征而言,从产业结构看,民族地区产业结构特征以低端初级工业特别是资源型工业为主,第二产业和第三产业成为民族地区经济增长的最重要推动力。从需求结构看,民族地区的总需求特征为以国有经济投资需求拉动为主,目前民族地区的经济基本上属于内向型经济,经济增长主要是内需推动的,其中尤以投资和消费的推动作



用最大。从投资看,民族地区实际上是“投资主导型的低效率经济增长”。从要素投入与要素生产率看,长期以来民族地区的要素投入特征以自然物质资源和低成本劳动投入为主,经济增长主要是靠要素积累完成的,要素生产率低,技术进步不足。从资源消耗看,民族地区的经济增长总体上还相当粗放,尤其是能耗高、水耗高。而且今后一个时期内,很大程度上仍将沿袭扩大资源投入的传统发展模式。

资源开发中的利益分享和补偿问题。民族地区水、水能、矿藏资源丰富,其开发具有国家能源战略意义。开发这些资源,实施“西电东送”、“西气东输”、“西煤东运”是国家西部大开发战略的重要组成部分,意义重大而深远。这对于民族地区更是千载难逢的发展机遇。但是,在民族地区资源大规模开发过程中,对资源所在地居民利益不考虑或者考虑很少,以及资源开发中对民族文化产生的消极影响,引发群体性事件,造成民族关系紧张,影响民族团结和社会和谐。同时,在资源开发过程中,不注重环境保护,所谓的“环境影响评价”,或者是“事后的”,或者是“事中的”,即使是“事前的”,很多也只是应付性的和表面上的,结果是边开发、边破坏,甚至是未开发,先破坏。另一方面,民族地区的各种资源,既是各族人民世代生息和维持生计的私人产品,同时由于其特殊的生态区位,所提供的生态产品具有公共产品性质,在主体功能区的建设和民族地区发展过程中,如何构建起生态环境和资源开发的补偿机制,是新形势下推动民族地区发展的重要问题。

贫困面大,贫困程度深,返贫率高,扶贫难度大是民族地区发展的难点所在。当前,尽管少数民族地区的扶贫开发取得了举世瞩目的成就,民族地区的人民生活水平有了很大的提高改善。但由于民族地区大部分处于自然环境恶劣、基础设施落后、社会发育程度较低的地区,少数民族地区的贫困状况依然严峻。少数



民族地区是我国最主要的贫困地区，贫困人口多、面广、程度深、返贫率高。而且，在空间分布上，少数民族人口、贫困人口和生态脆弱地区形成地域的耦合和叠加。据统计，2006~2010年间，民族八省区贫困人口占全国农村贫困人口的比重分别为36.7%、39.3%、39.6%、40.3%和38.5%。5年贫困发生率分别为16.9%、13.8%、13.0%、12.0%和8.7%，虽逐年有所下降，但与全国同期贫困发生率（6.0%、4.6%、4.2%、3.8%和2.8%）相比，分别高10.9、9.2、8.8、8.2和5.9个百分点。少数民族地区反贫困问题，既是国民经济协调、持续发展的任务重中之重，又是一个十分敏感的社会和政治问题。

四

发展是解决民族问题的关键。中国少数民族地区面临的最重大的问题是发展不足的问题。因此，当前和今后一个时期，要“采取更加有力的措施，显著加快民族地区经济社会发展，显著加快民族地区保障和改善民生进程，全面推进民族地区社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设，维护各族人民根本利益，让各族人民共享改革发展成果”^①。

构建增强民族地区自我发展能力的长效机制。自我发展能力的构建是新时期西部大开发战略的重要着力点。建立和完善增强民族地区发展能力的长效机制。一方面，要健全国家支持政策体系。要改变过去的普惠制办法，按照“区别对待、分类指导”的原则，实行有针对性的差别化国家支持政策，以切实提高政策的实施效果。另一方面，自我发展能力的获取，不可能主要由外源推动，更主要的要靠民族地区自身的努力。因此，民族地区要进一步加强人力资本投资，优先提升民族地区个人的发展能力；进一步改善投资环境，加强企业管理，提升企业发展能力；进一

^① 胡锦涛著：《在国务院第五次全国民族团结进步表彰大会上的讲话》，人民出版社2009年版。



步转变政府职能,改善治理,努力提升政府供给公共产品的能力;进一步加大科技投入,改革科技创新体制,提升区域学习与创新能力;积极构建新型开放格局。

加快民族地区资源型产业的转型和升级。依托资源优势形成的优势产业既是经济高速增长的主导产业,又成为消耗能源、污染环境的主体,而且终将面临资源枯竭问题。因此,民族地区需要在发展过程中逐渐减少对资源开采的依赖,寻求新的发展途径,这势必要求资源型产业转型和升级。促进资源开发由粗放型向集约型转变,生产方式由高能耗、高消耗、高污染向低能耗、低消耗、低排放转变。围绕优势资源开发,大力培育特色优势产业,延长产业链,提高产品附加值。用高新技术改造传统产业,发展新能源、开发新材料,实现资源型产业结构优化升级。大力培育战略型新兴产业,把传统资源型产业升级与大力培育战略型新兴产业相结合,实现各类产业协调发展。

承接东部产业转移和国际产业转移,推动民族地区经济社会发展。“十二五”是民族地区正面临着产业转移的大好时机。有条件的大中城市和一些边境地区应加强与周边国家的次区域合作,积极承接国际产业转移。促进东部地区产业按照市场经济规律,跨区域转移到民族地区,实现资源的最佳配置,促进分工结构的优化,同时也便于民族地区发挥后发优势,赶超发达地区。另一方面,要培育好民族地区的产业承接能力。选择依托重要交通干线和条件较好的区域,与东部地区合作建立产业园区、产业化基地以及承接产业转移的示范区,建立产业转移平台,促进产业集聚。加强东中西产业互动,通过承接产业和技术转移推动民族地区产业结构优化升级,构筑产业优势,增强产业支撑。

优化空间结构,实现区域协调发展。民族地区空间结构存在一定的不合理性,推动民族地区经济社会发展,必须打破限制其发展的空间陷阱,打破阻碍经济增长要素聚集和导致要素漏出的



不合理的空间组织结构，并设计创造出最有效率、最优的有利于资本、人才积累、加深劳动分工的最佳空间格局。走具有民族地区特色的新型城镇化道路，优先发展城市聚集区，完善区域型中心城市功能，发挥中心城市辐射带动作用。拓展民族地区空间开发的轴线系统，确立重点开发轴线，以核心城市和城市群为极点实施点轴开发。以城市群为核心构建经济圈，沿主要交通轴线打造经济带，整合城市群网络。要特别重视培育中心城市和发展区域性中心镇，增强其公共服务和居住功能。

实施发展型扶贫战略。贫困是制约民族地区经济社会全面发展的主要因素之一。民族地区的贫困既是经济、生活贫困，也是能力、知识贫困，而且这种贫困是由历史、经济、自然和社会条件等多种原因造成的，是一种慢性贫困和综合贫困。而且，在空间分布上民族地区、贫困地区和生态脆弱地区形成地域的耦合。针对这种情况，迫切需要扶贫模式由开发扶贫向发展扶贫转型，同时树立综合扶贫和持续扶贫理念。政府应加大对民族贫困地区科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业的投入力度，不断提高少数民族群众的科技、文化水平，着力消除贫困的根源。

特别注重资源开发中利益关系调整与生态环境保护。在民族地区资源大规模开发中，如何正确处理好资源开发、经济社会发展、生态环境保护间的关系，实现国家、地方政府、资源所在地居民、资源开发企业和环境保护多赢的“包容性”发展，是民族地区发展中的焦点难点问题。因此“十二五”期间要重点解决资源开发中的利益分配和环境保护问题。改革资源税中央和地方共享比例，适度提高地方所占的比重；扩大资源税的征税范围，提高税率，将计税依据由从量计征改为从价计征；统一资源税和资源补偿费，实现税费合一；实行资源税返还政策，用于当地的环境保护与污染治理。建立健全资源与生态补偿机制，扩大生态转移支付补偿范围。在一些生态极度脆弱地区，建立国家級



“生态特区”，实行特殊的生态保护与生态补偿政策。

推动公共服务均等化供给，加快民生改善进程。与全国公共服务的整体发展水平相比，民族地区公共服务发展速度缓慢，发展水平长期滞后，极大地制约了民生的改善。“十二五”时期应从民族地区的现实出发，更加注重基本公共服务均等化供给，健全扶持机制，按照公共服务均等化原则，加大国家对民族地区的支持力度，推动公共资源优先向民族地区配置，努力使各族人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，促进社会和谐。

倡导民族地区发展低碳经济。民族地区幅员辽阔，是我国重要的生态屏障，低碳资源丰富，是全国构建低碳发展模式的重要区域。应秉承可持续发展理念，通过技术创新、制度创新、产业转型、新能源开发等多种手段，积极开发低碳资源，建立低碳能源系统和低碳产业体系。按照资源节约、环境友好、低碳高效的原则，建立低碳产业园区和低碳产业基地。

扶持民族文化产业发展成为民族地区支柱产业。民族地区拥有丰富且独具特色的文化资源，但由于种种原因，文化产业的发展同其他地区相比存在较大差距。“十二五”时期要充分发挥少数民族文化资源的优势，加大支持力度，促进少数民族文化的大发展、大繁荣，不断地提高西部民族地区软实力。

五

改革开放以来，学术界对民族地区经济社会发展的研究，从来就没有间断过。特别是西部大开发战略实施以来，民族地区的经济社会发展更是受到学者们的高度关注，这些研究就研究机构而论，大体上可以划分为高等院校（其中国家民委主管的六大民族院校都把研究民族地区经济社会发展问题作为自己的重点）、中国社会科学院及地方社会科学院、国家民委及地方民委所属的民族研究机构三类；从事民族地区经济社会发展研究的学



者就学术背景而论，也可以划分为三类，一类是民族学者，一类是经济学者，这两类是主体，还有一类是其他学者，如地理学者、历史学者、政治学者等；就研究成果而言，也主要有三种类型：学术著作、研究论文和研究报告；从研究的主题看，大致也沿着三个层面展开：一是国家层面的综合研究。主要是研究和探讨中国少数民族地区发展的基本特征、演变趋势、存在问题、动力机制、发展模式和政策选择等。二是对民族地区经济社会发展的专题研究。民族地区由于其区位的特殊性和发展的重要性，经济社会发展涉及诸多问题，有大量的论著就其中的某个问题进行了专题研究，就涉及的范围而言，这些专题研究几乎涵盖民族地区经济、社会、政治、科技、文化发展和生态环境建设等所有领域。三是区域层面的研究。民族地区地域辽阔，内部差别显著，有大量的研究涉及民族地区内部的某一地区，从整个少数民族地区，到各级民族自治地方（自治区、自治州、自治县），再到民族乡镇、民族村寨的发展。尤其是进入21世纪以来，不同层次、不同类型的发展战略规划研究更是学术界和政府部门关注的热点。

“为少数民族服务，为民族地区服务，为国家发展战略服务”，是西南民族大学的办学宗旨。西南民族大学经济学科始终遵循“三为”办学宗旨，始终把民族地区的经济社会发展作为最主要的研究领域，近年来，在应用经济学科领域更加强调对中国少数民族地区发展中的重大现实问题的探索和研究，先后承担了国家社会科学基金重大招标项目、国家社会科学基金项目、国家自然科学基金项目和国家软科学项目20余项，教育部、国家民委、四川省等省部级科研项目60余项，各级地方政府横向项目60多项。“中国民族地区发展丛书”是以我主持的国家社会科学基金重大招标项目“新形势下推动民族地区经济社会全面发展的若干重大问题研究”（项目编号：09&ZD011）和西南民



族大学应用经济学学位点建设项目为依托，在经济科学出版社的大力支持下，以西南民族大学的专家学者为主体，联合内蒙古大学、西藏社会科学院、四川农业大学、长江师范学院、襄樊学院、三亚学院等的专家学者共同组织编写的。

这套丛书的顺利出版，得到了西南民族大学校领导、科技处、研究生部的大力支持，得到了经济科学出版社王娟编审以及国内外学界同仁的鼎力支持，在此我代表丛书编辑委员会表示衷心的感谢。

郑长德

2011年冬至于蓉城

前 言

中国少数民族地区是世界最大的发展中经济体内部的欠发达经济地区，面临双重发展缺口，一是与世界发达经济体的缺口，二是与国内相对发达地区间的发展缺口。因此，民族地区要实现缩小发展差距，赶上全国乃至世界发展的时代潮流，必须实施赶超战略，实现跨越式发展。另一方面，民族地区已有的发展模式表现出不平衡、不可持续、排他性的和不安全的特点，必须转变发展方式，实现可持续发展。本书以此为主题，对民族地区后发赶超和发展转型的相关问题进行了初步的探索。

本书除导论外，由四部分组成，第一部分是关于赶超理论的概要总结，包括第2章和第3章；第二部分把少数民族地区的经济发展和赶超放在全国宏观区域经济格局的大背景下，分析了中华人民共和国成立以来，少数民族地区经济发展、赶超和结构转型，包括第4~7章；第三部分讨论的是影响和决定民族地区赶超与转型的因素，主要讨论了自然资本、物质资本和人力资本，由第8~13章组成；最后一部分，即第四部分包括第14~16章，从结构变化、能力构建和绿色包容性发展等方面讨论了民族地区发展赶超与转型的路径。

本书的主要结论是：

第一，民族地区，无论是从全球角度看，还是从全国看，都处于欠发达状态。在新形势下民族地区的经济发展面临多重任务，主要有：对发达经济的赶超；在赶超过程中实现经济发展方式的转型；扶贫对象大幅度减少，等等。从各地区全面小康社会建设进程看，民族地区是全面实现小康社会宏伟目标的难点地区，也是今后10年全面小康社会建设的重点地区。民族地区要全面实现小康社会宏伟目标，必须进一步加快以经济建设为中