

王令之 彭继文 杨灿明 张云贵 编著

走出贫困的思考

—民族财政理论与实践

中国财政经济出版社

走出贫困的思考

——民族财政理论与实践

王今之 彭继文 编著
杨灿明 张云贵



0287133

黔东南民族师范专科学校
图书馆
藏书

中国财政经济出版社

走出贫困的思考

——民族财政理论与实践

王令之 彭继文 编著
杨灿明 张云贵

中国财政经济出版社 出版
(北京东城大佛寺东街8号)
湘西自治州民族彩印厂印刷

787×1092mm 1/32 9.625印张 204千字
1991年4月第1版 1991年4月第1次印刷
印数: 1—7000 定价: 3.90元

ISBN 7—5005—1365—2/F·1287

点，都有只属于该民族而为其他民族所没有的特殊性。①我国有50多个少数民族，它们都有着自己的本质上的特点。研究这些民族本质上的特点及其在现代化建设中的地位与作用，或者说，研究西部地区财政经济发展过程中应当怎样注意多种因素的影响，是本书的第一大特色。

第二，较好地实现了理论与实践的相结合的要求。该书由湘西自治州财政局和中南财经大学的同志合作完成，是理论部门与实际部门相结合的产物。作者既有长期的民族财政工作的实际经验，又有长期的理论教学的基础，故而在全书的撰写中都充分注意到了把理论与实践密切地结合起来。读者不难发现，该书既有较厚实的理论基础，又切实地从民族地区和民族财政工作的实际出发，具有较强的指导实践的作用。

第三，结构体系比较新颖。全书分上、下两篇，上篇分析民族地区财政经济的现状与原因，下篇从税收、投资、公债、社会保障、体制等各方面提出具体对策，逻辑性强。特别是列出税收、投资、公债、社会保障等专题进行研究，重点突出，有针对性，指导实践的作用更为明显。

基于上述特点，该书可作为财政经济部门的广大理论工作者与实际工作者，以及大、中专院校师生的参考读物，也可供领导部门的综合决策参考。

中南财经大学教授

梁尚敏

1990年10月

①《斯大林文选》（下），人民出版社1977年版，第507页。

绪 论

中国的西部民族地区，这块神奇、富饶但依然贫困的土地，曾经为中华民族的延续和发展，为中国人民的革命和建设作出过巨大的贡献！今天，她又成为中外各界人士瞩目的热土。

当东部沿海地区正经受资源耗竭、能源短缺的困扰之时，西部民族地区引起了中外投资者越来越大的兴趣。在中国的现代化建设进程中，西部是否能够提供强大的后续推动力？

当东部的“黄金海岸”熠熠生辉，进入经济跃升阶段之际，面对东西部社会、经济发展差距的扩大，二元经济结构的深化，不少人深感忧虑；面对严酷的自然条件，薄弱的经济基础，复杂的社会问题，目前还处于不发达状态的西部民族地区，能否走出一条具有自身特色的现代化建设道路，逐步进入发达状态？

人们在关注……人们在思考……实践向理论发出呼唤：探索西部民族地区经济发展的道路，并制定相应的发展战略、方针、政策，既是振兴西部民族地区经济的需要，也是中国全面实现四个现代化的长远大计。

新中国成立以来，在中国共产党的领导下，少数民族地区

的社会经济获得了较快的发展。特别是党的十一届三中全会以来,其变化更为深刻。1988年,工农业总产值达到1092.3亿元,比1978年的367.7亿元增长197%,比1952年增长17.8倍。其中,农业总产值达406.4亿元,比1978年增长161%,比1952年增长7.7倍;工业总产值达到685.9亿元,比1978年增长223%,比1952年增长59倍。经济的发展,带来了人民生活水平的提高。目前,少数民族地区人民的温饱问题已基本解决。据1987年对新疆、内蒙、西藏、宁夏、广西五个自治区统计,城乡居民消费水平人均达456.5元。

纵向的比较,确实反映出几十年来民族地区财政经济发展的巨大成就,因而使我们感到欣慰。但横向的比较,却是忧虑。根据有关统计资料分析,“六·五”期间,全国工农业总产值平均增长速度为11%,而西部民族地区仅为9.7%;1980年,民族地区人均工农业总产值与全国平均水平的差距为327元,到1985年,猛升为605元,差距的扩大趋势以年平均17%的速度发展。到“七·五”计划末期,这一差距扩大到近900元;如果不注意,到2000年,这一差距将有扩大的趋势。

面对我国经济成长中的“马太效应”格局,有人提出了“梯度推移论”的观点。这种观点认为,“由于长期的历史原因及地理环境等因素的影响,形成了我国经济发展水平由东向西逐渐降低的二元经济结构,这种格局在今后一个相当长的历史时期内难以彻底转变,目前只有集中力量进一步加速和繁荣东部沿海地区的经济,然后,再用东部沿海地区的资金积累和技术力量来开发与发展西部经济。

这种观点虽然有一定的道理,但对我国国民经济的成长

缺乏全面地认识。由于历史的、社会的等各方面的原因，我国经济发展水平形成了沿海、内地、边疆或东部、中部、西部地区三个不同的梯度。这种经济发展极不平衡的状况，对我国国民经济发展产生了一系列问题。如产业过分集中在东部沿海地区，造成这些地区的中心城市过度膨胀，人口过于集中，生活空间狭小，环境污染，人民群众生活受到很大影响，对城市发展造成潜在威胁。由于产业过分集中于经济重心区、经济密集区的若干狭小的地域，而原料、燃料主要产地的广大地区则处于经济稀疏的状态，使这些地区缺乏必要的物质技术力量加快对自然资源的开发，从而产生了反抑作用，限制了这些地区的发展，也拖了整个国家经济建设的后腿。我国的原材料、能源产地与各类商品的消费市场，主要分布在内地与边疆的广大地区，但是，产业分布畸轻畸重的情况，使许多加工基地远离原材料、能源产地与消费市场，造成原材料、能源、产品的长途运输，既增加了运输成本，又增加了运输压力。目前，国家运力不堪负担能源、原材料的运输压力，一些煤炭资源集中的省区煤炭大量积压，不得不限产。然而，能源短缺恰恰又是制约我国经济发展的关键性因素。如果实行“梯度推移”政策，势必导致发达地区经济加速发展，迅速扩大对原材料特别是能源的需求。但是，东部沿海地区经济的日益发展，已经面临资源枯竭、能源短缺的现实，而作为原材料、能源产地的西部民族地区的不发达状况与有限的交通运输能力，均难以保证对发达地区原材料、能源的供应。“巧妇难为无米之炊”，原材料、能源短缺势必抑制发达地区的经济增长及其效益的提高。同时，“梯度推移”，封闭了不发达地区直接引进先进技术，实现超越式发

展战略的道路，使这些地区只能接受从发达地区淘汰下来或“推移”过来的技术，这就必然抑制不发达地区的经济发展及其效益提高，使之只能循着高投入、低产出、低速度、低效益的道路缓慢爬行。这样，势必人为地扩大历史遗留下来的西部民族地区与东部沿海地区在社会经济发展程度上的差距。

民族地区国土面积辽阔，占全国土地总面积的61%，资源蕴藏量十分丰富。据不完全统计，少数民族地区森林面积占全国的41.6%，林木蓄积量占全国的51.1%，水力资源蕴藏量占全国的52.5%。矿产资源更为丰富，我国已探明的140多种矿产资源，西部民族地区几乎都有，占全国首位的有28种。富饶的自然资源，是振兴西部民族经济的有利条件。同时，数千年开发西部的历史，丝绸之路的繁荣与衰落，西域文明的兴盛与式微，居延、楼兰古国的崛起与消亡，为我们开发西部民族经济提供了深刻的经验教训。新中国成立以来，中国共产党为加强民族团结，发展民族经济，制定了很多特殊的政策，等等，所有这些，都为全面振兴民族地区经济奠定了坚实的基础。因此，党中央决定，在21世纪初，我国经济开发的重心将逐步由东向西转移。

理论是行动的指南。全面开发西部民族地区经济，首先必须从理论、观念、政策等各方面打破传统的滞后性约束，为民族地区的开发战略提供科学的依据和坚实的理论基础。历史的经验证明，民族经济发展的道路，不能再停留在传统的继续依靠外力推动和经济发展诸要素的外部投入，而应根据我国从产品经济的有计划的商品经济转轨以及由此导致的管理体制、运行机制的变革所形成的新的发展环境与条件，

探讨通过体制改革、政策调整、结构优化、功能演进等多方面的努力，理顺内、外部经济关系，提高自身的经济实力和竞争、创新、应变能力，通过开发丰富的自然资源，吸引资金、技术与智力，逐步形成经济优势，并实现从初级自然资源转换战略向高级自然资源转换战略乃至资源综合转换战略的过渡，实现发展速度、经济实力和科技、经济、社会发展水平的同步提高，使西部民族地区最终走上繁荣富强的道路。

早在1956年，毛泽东同志在《论十大关系》中曾经指出：

“在少数民族地区，经济管理体制和财政体制，究竟怎样才适合，要好好研究一下。”^①《中共中央关于经济体制改革的决定》也提到：各少数民族地区的经济体制改革如何进行，尤其应充分考虑本地区的特点。新时期经济体制的改革，给少数民族地区带来了新的生机和活力，开拓了广阔的发展前景。但是，我们也应当看到，由于少数民族地区客观上存在许多不同于一般发达地区的特点，存在许多特殊情况，经济体制改革更为艰巨、复杂。近年来，在改革进程中，对民族地区实行了一定的优惠政策，采取了某些特殊措施，对民族地区的经济发展起到了一定的保护、促进作用。但某些具体政策，未能充分考虑民族地区的具体情况，采取了“一刀切”的做法，从而对西部民族地区的经济发展产生了滞后性抑制，尚未形成与《民族区域自治法》相配套的经济法规与相应的体制、政策体系。

我国少数民族地区的社会主义经济，是在非常复杂的情况下建立起来的。毛泽东同志曾经在1954年指出：“实际上我们少数民族地区现在还有别种的所有制。现在是不是还有

^①《毛泽东著作选读》（下册），人民出版社1986年版，第732页。

原始公社所有制呢？在有些少数民族中恐怕是有的。我国也还有奴隶主所有制，也还有封建主所有制。”^①这种在社会发展阶段上脱胎母体的显著差别，是少数民族地区与广大汉族地区特别是东部发达地区之间，在建立社会主义经济过程中一个最突出的特点。这些不同的、而且是相当落后的社会母体，必然使进入社会主义社会的少数民族背上沉重的历史负担，产生一种顽固的滞后力量，长久地影响他们在社会主义社会中的发育程度。生产力的发展水平更是有别于一般地区。少数民族地区的生产力发展水平，不仅起点低，而且极不平衡。目前，在少数民族地区，以原始半原始工具为主要生产工具的生产单位与以电子计算机情报处理为支柱的联合工厂群体同时并存；原始的游牧粗放方法与现代科学种植方法同时并存；肩扛背负和骡马运输与汽车、火车、飞机同时并存，等等。这种生产力不平衡的特点，必然要直接导致与发达地区在经济发展上的巨大差距。加上宗教信仰、传统的风俗习惯等也制约着现代生产的发展和科学文化的普及。少数民族地区社会经济发展的特殊情况，正是我们制订民族地区方针、政策、发展战略，以及进行体制改革的基本依据。

因此，如何把党和国家有关经济体制改革的方针政策与少数民族地区的特殊情况紧密结合起来，研究民族地区经济管理体制的历史形成、演变过程及其原因，从中总结经验教训，在此基础上，深入探讨民族地区现行管理体制中存在的问题、改革的方向、目标、途径、手段、阶段性任务及实现的具体方法，等等，以求建立适合少数民族地区实际情况的、既具有民族特点又具有地区特点的社会主义经济体制，也就

^①《毛泽东著作选读》（下册），人民出版社1986年版，第710页。

成为民族地区经济体制改革和经济发展的一项重要课题。本书就如何制定民族地区的财政政策和财政体制作了一些初步的尝试。

除了探索民族地区财政经济改革的道路以外，作者的另一定意图是，通过本书，为完善社会主义财政理论体系作出一点微薄的贡献。目前，随着财政经济改革的不断深化，财政理论研究的领域在不断拓宽，财政理论日渐繁荣。在原有社会主义财政学的基础上，建立了城市财政学、乡镇财政学、特区财政学等。但是，对于具有55个民族，占全国人口16%，占国土面积61%的少数民族地区财政的研究却比较少，深度也不够，通过本书深入探索民族地区财政的理论研究，是作者的心愿。

本书分上、下两篇，共12章。上篇为现实的思考，分析了民族财政经济的现状，特点及其成因。下篇为对策研究，根据民族财政经济的特点及整个经济体制改革的要求，提出了民族地区财政改革的基本思路及可行方案。

上篇 现实的思考

第一章 民族地区财政经济现状

新中国成立以来，我们党为了加强民族团结，发展民族地区社会经济，对民族地区实行了区域自治政策，国家对民族地区在人力、财力、物力等方面给予了很大支持和帮助。经过各民族人民的共同努力，民族地区的经济文化事业获得了较快发展。特别是改革10年来，在党的民族政策的正确指引下，少数民族地区发生了巨大而深刻的变化。

第一，工农业生产不断发展。工农业总产值1988年达到1092.3亿元，比1978年367.7亿元增长197%，比1952年增长17.8倍。其中农业总产值1988年达到406.4亿元，比1978年增长161%，比1952年增长7.7倍；工业总产值1988年达到685.9亿元，比1978年增长223%，比1952年增长59倍。工业主要产品年产量大幅度增加。1988年钢产量291.4万吨，比1978年增长126.7%，1979—1986年期间，钢平均每年增长8.6%，超过全国平均水平；原煤产量10995万吨，比1978年增长80.8%；原油产量973.1万吨，比1978年增长68.4%。昔日极其缺少工业的民族地区，如今已涌现出各种类型的现代化工厂和工业基地，如内蒙古的包钢、新疆的石油工业、宁夏的机械工业等实力雄厚。一向落后的轻工业有了较快发展，轻重工业产

值的比例已由1985年的1:1.09变为1989年的1:1.04。主要农产品粮食产量1988年4361万吨,比1978年增长39.6%。新疆自治区粮食不仅自给,每年还要外调支援兄弟省区。棉花产量28.3万吨,比1978年增长374%。1989年,全国民族自治地方的工农业总产值已突破2000亿元关口,达2032亿元,比1980年增长130.8%,其中工业总产值1199.5亿元,比1980年增长178.6%。①

第二,商业、交通条件有了较大的改善。社会商品零售总额1988年达到682.3亿元,比1978年增长352%,比1952年增长37倍。国内纯购进1988年497.8亿元,比1978年增长381.8%,比1952年增长102倍。1989年,5个自治区和青海、云南、贵州3个多民族省的社会商品零售总额已达735亿元,比上年增长2.8%。城乡集市贸易迅速发展,到1985年底,内蒙、新疆、宁夏、广西四个自治区的集市发展到3728个,贸易成交额4.4亿元,分别比1978年增长1.1倍和3.7倍。一些少数民族地区已成为内地和边境贸易的主要集散地。交通运输业的发展给少数民族地区经济带来了优越的发展条件。1988年铁路通车里程达12733公里,比1978年增加3715公里。目前除西藏自治区没有通铁路,其他少数民族地区基本上有了铁路。公路里程1988年达到27.7万公里,比1978年增加7万公里。

第三,财源进一步壮大,财政收支增长较快。随着经济的发展,少数民族地区财源不断壮大。加上中央和部分省对少数民族自治区和自治州以及自治县的大力支持,使少数民族地区财力增强,财政状况得到有效改善。据统计,1987年少数民族地区财政收入达到97.51亿元,比1978年增长138.4%,

①见《人民日报》1990年8月18日,第1版。

比1952年增长18.6倍。财政支出210.43亿元，比1978年增长152.5%，比1952年增长13.6倍。

在上述政财经济得到较快发展的同时，少数民族地区人民生活水平也有一定提高，已经有大部分的少数民族群众解决了温饱问题。据1987年新疆、内蒙、西藏、宁夏、广西五个自治区统计，城乡居民消费水平达456.5元。1989年，新疆、宁夏、云南、西藏等省区农民人均纯收入较上年的增长幅度均在6%以上，有的超过10%。^①

从上述情况可以看出，少数民族地区财政经济状况，其主流是不可否认的成就，其趋势是不可逆转地走向发展。尽管如此，我们还要看到，少数民族地区仍然面临着严峻而不可回避的现实——贫困与落后！

由于民族地区经济基础薄弱，发展缓慢，加上社会历史和自然地理等因素的影响，目前民族地区的实际发展水平同先进地区相比，仍然存在着较大的差距。特别是近年来，在新的经济格局和发展中，民族地区与发达地区的差距还有进一步拉大的趋势（见图表1—1）。“七五”前三年，民族自治地区工农业总产值每年递增10.7%，比同期全国13.9%的速度低3.2个百分点，其中工业发展速度低1.8个百分点，固定资产投资低2.9个百分点（其中全民所有制基建投资低7.2个百分点）。少数民族地区人民群众要完全摆脱温饱问题的困扰，尚有一定的差距。就拿湖南省来说，全省尚未解决温饱问题的100多万人中，有80多万人集中在少数民族地区。而这些地区在工业、交通、教育、文化、卫生等方面都落后于全省的平均水平。

^①见《人民日报》1990年8月18日，第1版。

图表 1—1

1988年八个民族省区与其他省市经济指标对比^①

单位：亿元、%

地 区	社会总产值		工农业总产值		国民收入		财政收入	
	绝对数	比上年增长	绝对数	比上年增长	绝对数	比上年增长	绝对数	比上年增长
八个民族省区	1818	10.4	1862.42	31.2	870	9.3	160.2	24.5
其他省市	10385	16.6	11269.01	32.6	4002	12.4	824.66	25.2

少数民族地区贫困落后的现状，主要表现在工农业落后、交通不便、信息闭塞、以及产业结构不合理、财政困难、长期靠上级补贴过日子等。具体表现在：

一、工业落后，农业占较大的比重，普遍处于第一产业转向第二产业转化过程中

实践证明，一个国家或地区要增强经济实力，工业生产必须得到较突出的发展。工业发展以后，贸易才能有物资基础，才能占领广阔的市场。周总理曾经说过：“要富裕就要有工业，一个民族没有工业不可能富裕起来。”^②18世纪到19世纪，英国之所以成为西方资本主义霸主，迅速发展为强大的资本主义国家，是由于其经过产业革命以后，工业得到全面的兴起和发展。二次世界大战，美国成为世界最发达的国家，也是因为工业的迅速发展。日本能在短短的几十年里与

①资料来源：国家统计局编《奋进的四十年》；《中国统计年鉴》1988年、1989年，中国统计出版社。其他省市指：广东、浙江、江苏、辽宁、上海、山东、福建（下同）。

②《周恩来选集》（下卷），人民出版社1984年版，第264页。

美国在经济上抗衡，与其拥有先进的汽车、电子等工业生产系统密不可分。目前，亚洲新兴的工业国和地区的崛起，在很大程度上都是因为工业的发展。

我们国家与发达国家相对而言，工业落后，而且，工业内部结构不合理，基础工业薄弱，而加工工业摊子铺得过大。近年来，沿海地区工业有了较快发展。比如特区深圳1988年工业总产值达到88.81亿元，比1987年增长54.1%，是1979年的146.5倍。而少数民族地区工业显得很脆弱和落后。据统计，1988年少数民族地区工业总产值685.9亿元，全国工业总产值18224亿元，少数民族地区只占全国的3.8%。1988年全国工业总产值比1987年增长20.8%，比1978年增长333.1%，而少数民族地区1988年比1987年只增长17.06%，比1978年只增长223.38%。我国少数民族地区工业落后的现状是：

1. 经济规模小，缺少骨干企业。

由于民族地区自然条件差，交通不便，过去国家一些重点骨干企业一般都建在沿海比较发达的地区。因此，国家的重点建设投资便不言而喻放在先进发达地区。民族地区多半是依靠自身的资源优势，在国家适当扶持下发展和建立了目前自己的工业体系。但毕竟是“后天不足”，规模小，没有骨干。而且，由于步先进地区的后尘，大都具有依附和跟进的特点。这样，往往效益很差或者造成长线过时，产业发育严重不健全。根据5个自治区和3个民族省的统计，大型企业微不足道，中型企业也微乎其微，而小型企业又大部分利税少，效益差（见图表1—2）。从表中可知，民族地区大型企业个数只占全国的10.2%，产值只占6.2%；中型企

业个数只占全国的10.1%，产值只占全国的7.9%。大、中型企业占的比例较低，而且缺少拳头产品。这样就使民族地区工业经济的整体显得实力薄弱。

图表1—2

1988年8个民族省区工业企业规模表^①

单位：个、亿元

地区	大型企业		中型企业		小型企业	
	企业个数	产值	企业个数	产值	企业个数	产值
内蒙古	43	39.75	107	21.65	7054	62.37
新疆	19	28.34	96	20.07	3755	38.99
宁夏	16	9.65	34	7.21	1518	14.27
西藏	0	0	4	0.11	110	0.49
广西	75	31.19	203	51.38	8605	86.35
青海	18	7.40	31	7.56	1172	13.52
云南	61	56.09	176	37.37	5781	59.11
贵州	92	42.60	103	28.72	5350	34.67
小计	324	215.02	754	174.07	33345	311.77
全国	3178	3445.06	7498	2206.05	410253	5926.74

2. 企业经济效益差。

由于受交通、市场、地理条件等因素的制约，民族地区工业企业经济效益低下。特别是劳动者素质不高，更是直接影响着经济效益。企业职工的文化水平、技术能力落后，使企业产品质量不高，技术革新和产品的更新换代同时受制。全国全民所有制独立核算工业企业全员劳动生产率，1987年

^①资料来源：《中国统计年鉴》1989年，中国统计出版社。本表指所有的工业企业，产值均按1980年不变价计算。