

西部民族经济 可持续发展研究

XIBU MINZU JINGJI KECHIXUFAZHAN YANJIU

杨维军 李文瑞 著



民族出版社
THE ETHNIC PUBLISHING HOUSE

西部民族经济 可持续发展 研究

XIBU MINZU

JINGJI KECHIXUFAZHAN YANJIU

民族出版社

杨维军 李文瑞 ◆ 著

图书在版编目 (CIP) 数据

西部民族经济可持续发展研究/杨维军, 李文瑞著. - 北京:
民族出版社, 2005.6

ISBN 7-105-07051-X

I. 西… II. ①杨… ②李… III. ①民族地区-地区经济-可
持续发展-研究-西北地区 ②民族地区-地区经济-可持续发
展-研究-西南地区 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 064779 号

民族出版社出版发行

<http://www.e56.com.cn>

北京市和平里北街 14 号 邮编 100013

金若龙文化公司微机照排 迪鑫印刷厂印刷

各地新华书店经销

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月北京第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 10.75 字数: 290 千字

印数: 0001 - 5500 册 定价: 22.00 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(汉文编辑一室电话: 010-64212794; 发行部电话: 010-64211734)

前 言

改革开放 20 多年来，在邓小平理论指导下，中国进入了前所未有的高速发展时期，综合国力大大增强，经济总量和规模已居世界第 7 位。在经济发展过程中，东部沿海汉族聚居区由于原来基础较好，并具有明显的区位优势，加上国家的倾斜政策，发展速度普遍高于西部民族地区，东西部发展差距日益拉大。区域发展不平衡，特别是地处西部的少数民族地区与东部沿海发达地区发展差距日益拉大的问题，直接影响着整个国家的可持续发展和全面建设小康社会的进程，成为当前社会各界共同关注的“热点”问题。

近几年西部民族地区经济增长率已高于全国平均水平，经济效益显著提高，产业结构也有了明显改善，但与东部沿海地区和全面建设小康社会的要求相比，经济发展总体水平仍然滞后。区域内经济发展不平衡、产业结构不合理，经济开放领域较窄、市场发育滞后，国有企业比重过大、亏损面过高，股份制改革进展不快，金融、保险业发展活力不足，非公有制经济发展缓慢、民营经济不能实现大的跨越，名牌产品少、品牌意识淡薄等问题仍然困扰着西部民族地区经济的可持续发展。西部民族地区经济发展滞后是由诸多因素造成的。除了自然区位条件、历史原因、政策环境、思想观念和劳动力素质等客观因素外，一些地区不能正确评价认识本地区的资源条件，过分突出资源型产业的地位；传

统产业规模过大，产业结构单一；盲目扭转轻重工业比例，产品缺乏市场竞争力；相互攀比，有好的产业项目，一轰而上，遍地开花，重复建设严重；过分依靠国家政策和国家投入，难以形成有活力的产业结构等不科学的经济行为也是不容忽视的因素。新中国成立后，西部民族地区经济长时期走的是资源开发为主的道路，随着国际环境和国内外市场的变化，这种传统的工业化战略已受到严峻挑战。工业是推进农牧业产业化，解决农牧民就业和增加农牧民收入的根本途径。工业发展了，才能反哺农牧业，繁荣第三产业，推进区域经济发展。西部民族地区经济发展壮大的过程，一定程度上就是由农牧业占主导地位向新型工业占主导地位转变的过程。党的十六大报告提出了全面建设小康社会和构建和谐社会的宏伟目标，西部民族地区如何在新的国际国内形势下，落实科学发展观，抓住当前经济发展的重要战略机遇，以农牧业产业化推进新型工业化，新型工业化促进城镇化，进而脱贫致富，实现全面小康社会目标，推进经济社会的全面、健康、协调发展，关系到整个国家的长治久安和各民族大团结。

由于工作性质和专业关系，我们一直十分关注西部民族地区经济发展，系统查阅了有关研究成果，做了大量的读书笔记和资料整理工作，并赴西部民族地区经济建设一线工作调研，积累了珍贵的一手资料。正是有多年的学习、思考和积累，我们才能把自己的所思所想统一起来，汇集成书。

全书综合运用经济学、社会学、民族学等学科知识，在认真分析西部民族地区经济发展现状的基础上，结合西部大开发和全面建设小康社会的伟大实践，就当前事关西部民族地区如何落实科学发展观，如何进一步推进民族地区经济协调发展，经济发展与社会运行状态、经济发展与金融支持、经济发展与生态建设、经济发展与文化转型、发展经济与其他社会环节等几个关键问题进行了深入研究。通篇以建设民族经济特色鲜明、生态环境优

美、经济与社会和谐发展的新西部民族地区为宗旨，提出了立足本地区经济发展现实，实行制度创新，加大金融支持，发展适合本地区特色的立体型生态农牧业，实现农牧业产业化、新型工业化和城镇化；资源开发与少数民族利益相结合，发展生态经济；促进传统文化向现代转型，建设先进文化与发展文化产业；治贫与治愚相结合，经济发展与人口增长和谐一致，作好经济发展中政府职能定位等对策。书中引用的数据、资料大多是权威部门和机构公布的，希望能对西部民族地区经济可持续发展有一定的借鉴意义。

需要说明的是，西部民族经济可持续发展问题研究是一个涵盖面广阔、问题复杂、头绪较多，需要花费大量时间、财力的课题，近些年也取得了相当多的研究成果。因此，本书对一些大家公认的、在实践中也得到验证的成果进行了大胆地引用。此外，由于我们所学知识有限，经济建设实践经验相对缺乏，本书的一些提法不尽全面，分析问题的角度也不太合理，深度也不够，望读者指正。

目 录

绪 论	(1)
第一节 西部民族地区经济可持续发展的意义	(1)
第二节 西部民族地区经济发展的现状	(14)
第三节 西部民族地区经济发展研究的背景	(34)
第一章 西部民族地区经济结构内部协调问题	(42)
第一节 现实差距与先富带动后富	(43)
第二节 经济结构优化与发展战略选择	(56)
第三节 民族地区经济发展与新型工业化	(75)
第二章 经济发展与社会运行状态的关系	(99)
第一节 分工与补偿	(99)
第二节 输血与造血	(119)
第三节 制度创新与民族地区经济发展	(135)
第三章 民族地区经济发展与金融支持	(147)
第一节 民族地区金融结构分析与优化模式构造	(148)
第二节 金融创新与金融产权制度改革	(166)

第三节	财政金融立法与完善民族地区 经济金融市场·····	(182)
第四章	经济发展与生态建设的关系·····	(194)
第一节	生态环境与经济可持续发展·····	(194)
第二节	资源开发与少数民族利益相结合·····	(204)
第三节	生态保护与经济建设的链接问题·····	(219)
第五章	经济发展与文化转型的关系·····	(242)
第一节	经济发展对民族文化的影响·····	(242)
第二节	如何促进传统文化向现代转型的问题·····	(258)
第三节	建设先进民族文化与发展文化产业·····	(270)
第六章	发展经济与其他社会环节的关系·····	(291)
第一节	治贫与治愚·····	(291)
第二节	经济发展与人口增长·····	(308)
第三节	经济发展与政府职能定位·····	(322)
附 录	主要参考文献·····	(334)
后 记	·····	(337)

绪 论

第一节 西部民族地区经济 可持续发展的意义

区域经济发展不平衡，是任何一国或地区无法回避也不可能回避的基本问题。我国是一个多民族国家，西部地区经济发展不平衡，已成为制约我国经济整体能否持续协调发展的关键问题之一。本书所指西部民族地区为广西、西藏、宁夏、新疆、内蒙古5个自治区及云南、贵州、四川、青海、甘肃、5省（市）。西部民族地区自然资源丰富，草地、森林、水电及有色金属分别占我国的95%、50%、80%、90%，但远离我国经济发达的重心区域，工业化起步晚、水平低，影响因素复杂，内部差异大，能否实现区域经济可持续发展，关系到全国实现现代化的大局。

新中国成立后，少数民族的社会经济取得了很大进展，但西部少数民族地区社会经济发展仍落后于东部地区，人均国民生产总值和人口综合素质远低于东部地区，且贫困面大，与东部相比，第一产业仍占较高比重，农民的收入低、教育水平低，传统的价值观、生活方式制约着当地社会经济发展。实现西部民族地区经济可持续发展，既符合中国整体社会发展的根本利益和长远利益，又能够使西部民族地区各族人民普遍受益，对于巩固祖国

统一、维护安定团结，增强民族地区向心力和抵御外部势力的渗透能力，促进民族地区社会经济的发展繁荣，具有极为重要的经济、政治、军事意义。

一、民族团结、社会稳定和边防巩固的需要

邓小平早就指出：经济问题“如果不解决，就会动摇政治的基础。实行民族区域自治，不把经济搞好，那个自治就是空的。……一系列的经济问题不解决，就会出乱子”^①。江泽民同志也多次强调要以经济建设为中心，加快少数民族和民族地区的经济发展和社会进步，提高少数民族人民群众的生活水平，“在国家未来的发展战略中，加快民族地区的发展将摆在更加突出的位置”^②。西部民族经济发展与社会稳定、民族团结的关系，主要表现为在少数民族地区的社会经济发展过程中，经济发展与社会稳定的内在联系及对民族团结构成的影响。经济发展一般指资源配置过程中投入产出结构的变化和产出量的扩大，经济发展状况直接体现在国民经济的投入产出结构、规模以及居民物质生活质量等方面上，通过生产供给、消费需求、利益分配、收入水平等一系列经济指标来表述。经济发展是资源有效配置和投入产出规模不断扩大的结果。社会稳定一般指各种社会力量之间的妥协，从而形成一种相对和谐的秩序，社会成员安居乐业，形成具有向心力的亲和关系。从政治角度看，表现为各种社会力量对比相处的协调状态；从经济角度看，表现为各利益阶层之间力量对比和利益再分配结构的协调

① 参见 1950 年 7 月 21 日邓小平同志在欢迎赴西南地区的中央民族访问团大会上的讲话。

② 国家民委编：《中国共产党关于民族问题的基本观点和政策》，305 页，北京，民族出版社，2002。

状态；从文化角度看，表现为各种社会角色和价值观念的认同状态。经济发展与社会稳定是相互促进的。经济发展为社会稳定奠定物质基础，通过物质利益、社会福利的增长，社区公共设施建设的改善，社会成员生活水平的提高，社会就业机会的增加，促进社会成员安居乐业，为良好社会秩序的形成提供了可能和必要的物质条件。而社会稳定原则为经济发展创造良好的社会环境，减少经济发展过程的利益冲突，避免不必要的资源消耗。经济的较快发展一般都是发生在中国社会相对稳定的背景下的，社会稳定是经济发展的重要保障。

在新中国建立以后一段时期，确定宏观区域经济发展战略和区域政策，所使用的区域定位是沿海和内地的划分。1956年4月毛泽东《论十大关系》报告中就论及沿海和内地的关系问题。当时的所谓沿海是指辽宁、河北、北京、天津、河南东部、山东、安徽、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西。1982年5月国家计委和国家统计局在《关于沿海与内地划分问题的通知》中，规定北京、天津、河北、辽宁、上海、山东、江苏、浙江、福建、广东和广西等11个省区市为沿海地区，其余地区为内陆地区。1986年，六届人大四次会议通过的“七五”计划中指出，“按照经济技术发展水平和地理位置相结合的原则划分，东部沿海地带包括沿海地区的11个省、市、自治区；西部地带包括西南、西北地区的9个省、自治区；其余省、自治区为中部地带。”其后，“八五”计划继续沿用了东中西三大地带的提法并据此提出了相应的政策措施，“九五”计划和2010年远景目标规划仍然用东中西三大地带的概念。显然，从“七五”计划以来，东中西部三大地带的划分是有明确的范围界定的。西部大开发战略实施后，对原来所确定的西部民族地区的区域范围进行了一些调整，即把划入中部地区的内蒙古和划入东部地区的广西列入实施西部大开发战略的区域范围之中，把西部地区的区域范围界定为12

个省区市，即：西北五省区，陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区和新疆维吾尔自治区；西南五省区市，四川省、重庆市、云南省、贵州省和西藏自治区；广西壮族自治区和内蒙古自治区。

西部民族区域经济发展现状和特点决定了我国全面建设小康社会的重点和难点是民族地区。西部民族地区与东部发达地区存在着巨大的差距。2004年，全国农村全面建设小康社会实现程度达成21.6%。上海、北京、天津农村全面小康社会实现程度已超过60%，而西部民族地区的宁夏、甘肃、贵州、青海和西藏尚未实现2000年的全面小康社会目标。总体而言，西部民族地区农村全面小康社会比东部地区至少落后十年，比中部地区落后五年左右^①。

在一定意义上说，民族问题是各民族间经济利益的关系问题。由于历史的原因，西部民族地区社会经济发展水平多落后于东中部地区，经过新中国成立后党和政府几十年的帮助和扶持，其社会经济发展水平已在很大程度上与汉族接近。但是，改革开放以来，这种趋势发生了一定程度的逆转，使西部民族地区和汉族地区本已接近的发展水平又出现扩大趋势；长此下去，必然会从政治上影响国家的稳定，损害我国各民族间的大团结。西部民族地区还有着全国2/3的国境线，与周边十多个国家山水相连，战略地位十分重要。西部民族地区的许多少数民族与周边国家的一些民族有相同的语言文字、生活习惯和宗教信仰，甚至是同宗同族，有一定的血缘关系。这些民族之间在历史上就保持着密切的联系，经济贸易往来甚为频繁。因而在目前复杂的国际背景条件下，使我国西部民族地区少数民族的社会经济发展水平得到更快提高，人民生活水平得到较大幅度的改善，与东部沿海地区的

① 笔者依据国家统计局统计数据整理。

发展差距不断缩小也有利于国家的安定。因此，能否正确认识和解决西部与东部的发展差距，关系到国家的统一，社会的稳定，边防的巩固。

西部民族地区的经济发展与社会稳定的状态及影响，事实上超越局部区域，具有保障民族团结，维护国家统一的重大意义。这就要求在少数民族地区的社会发展过程中，正确认识、协调经济发展与社会稳定、民族团结的关系，建立经济发展与社会稳定、民族团结互相促进的机制。应当看到维护少数民族地区的社会稳定，促进民族团结，既是西部少数民族地区社会发展、民族繁荣的需要，也是中国现代化建设、中华民族昌盛的需要，是促进全国安定团结，争取社会经济发展的重要前提。但与此同时，西部民族地区的社会稳定、民族团结必须有经济发展的支持，必须有经济发展为其奠定物质基础。在经济发展欠发达的情况下，经济缺乏发展，实际上是影响社会稳定和民族团结最主要的因素。维护少数民族地区的社会稳定、促进民族团结，必须从发展民族经济着手，在经济发展的过程中奠定社会稳定、民族团结的经济基础，以维护社会稳定和民族团结；同时，通过创造一个稳定、团结的环境，促进经济快速发展。此外，还应从中华民族整体利益的角度来考虑西部少数民族地区经济发展、社会稳定、民族团结的关系，在国家经济实力增强的情况下，更加重视和积极促进西部少数民族地区经济发展和社会稳定，并在具体的资源配置过程中予以落实，使西部少数民族地区的经济发展从全国，尤其是东部沿海经济较发达地区的经济发展中得到必要的支持，既协调区域经济发展的关系，又为维护少数民族地区的社会稳定、促进民族团结做出贡献。

消除地区之间的发展差距，使各民族都能公平地享受社会经济发展的成果，实现各民族在社会经济地位方面的事实上的平等，也是社会主义制度优越性的体现。西部民族地区的经济繁荣

是保证社会稳定的基本条件之一。西部民族地区的多数省区曾是我国“一五”、“二五”和“三线建设”的重点地区，国有大中型企业相对集中；由于特殊的体制和市场环境，目前相当一些企业处于不景气的状况之中；同时由于西部民族地区是我国能源、原材料工业的重要基地之一，能源、原材料工业占有较大比重。这种结构也制约了西部民族地区工业企业的发展。企业的困难局面导致下岗职工增加，而整个经济发展相对滞后，特别是非公有经济的相对落后，又限制了就业岗位的增加。在农区，西部民族地区恶劣的自然环境使农业发展相对落后，农民收入相对较低，贫困面较大。所有这一切深层次的矛盾，只有通过进一步的改革开放和实施西部开发才能得到根本解决或部分缓解。

目前国家已经启动的基础设施建设、生态环境建设、经济结构调整和科技教育方面的改革与投入，都为西部民族地区的经济发展奠定了基础。经济繁荣、社会稳定，是巩固边防和调整与发展同邻国关系的重要基础。因此，实施和搞好西部开发，加快西部地区，特别是民族地区和边疆地区的开发和建设，不仅是西部民族区域经济发展和人民生活水平提高的经济问题，而且还是一个直接关系到民族团结、社会稳定和边防巩固的政治大局问题。

二、我国可持续发展的客观要求

中国是世界上最先制定可持续发展战略的国家，《中国 21 世纪议程》曾经引起了世界的关注。但是中国的环境问题也已引起了世界的关注，特别是长江的大水、黄河的断流、日益频繁的沙尘暴……这些事关中华民族生存环境的重大灾害，与西部民族地区密切相关，是西部大开发要重点解决的突出问题。目前，西部民族区域可持续发展水平较低，据中国科学院可持续发展研究组提供的《1999 年中国可持续发展战略报告》，西部民族地区的区域开发度都在 37 以下：西藏 1.34、青海 16.38、新疆 20.42、

内蒙古 21.33、甘肃 26.15、云南 31.96、贵州 33.33、宁夏 35.42、广西 36.11、四川 36.51^①。西部民族地区是长江、黄河等大江大河的源头，有“中华水塔”的美誉。近年来，长江流域频繁出现洪涝灾害，黄河流域出现日益严重的断流现象。主要起源于西北地区的大风扬沙和沙尘暴天气，是水源涵养林不断遭到砍伐、植被严重破坏、水土不断流失、沙漠化日益严重的必然反映。西部民族地区生态环境的恶化，不仅使西部人民的生存空间日益狭窄，危及当代人的利益，而且严重地威胁到整个中国的发展，危及子孙后代的利益。这是涉及中国能否可持续发展的重大问题。

可持续发展不仅要求全国总体经济水平和经济效率的持续提高，经济发展与生态环境相协调，而且要求区域经济协调发展，特别是东部和西部民族地区的协调发展。而东部与西部经济发展能否协调，很大程度上取决于对效率与公平的轻重权衡以及由此作出的战略决策。党中央一直非常关注和重视西部的发展，并以追求“共同富裕”为目标，先后实践过三种不同的区域发展战略：均衡发展战略、倾斜发展战略和协调发展战略。实施均衡发展战略期间，强调社会公平而忽视了经济效益，中央直接向内地进行大规模固定资产投资，如“一五”期间，以 156 项重点工程为主的建设布局大部分摆在京广线以西；20 世纪 60 年代初，以“三线建设”为主的军工企业主要布局在中西部民族地区。截至 1978 年底，全国经济发展（GDP）的平均速度仅为 5.8%，导致了贫穷基础上的公平，拉大了中国与世界经济水平的差距。实施倾斜发展战略期间，强调效率优先，中央在沿海地区加大投资，到 1995 年，国家对沿海地区与内地的投资比例达到 1.84：1。其

① 王文长：《西部大开发：社会公平与经济效率双优先》，载《民族研究》2000（2）。

结果是沿海地区超常规发展,1978年至1994年间全国经济平均增长速度高达9.88%,人均GDP提前实现了翻两番,达到小康水平。其负面影响是拉大了东西差距,加剧了“马太效应”,社会公平目标损失太多。以江泽民为核心的党的第三代领导集体,总结区域经济发展的经验和教训,正确处理社会公平与经济效益的关系,实施区域协调发展战略。区域协调发展战略的实施,是第三代领导集体对邓小平区域经济理论的继承和发展。区域协调发展战略与科教兴国和可持续发展战略是一致的,只有协调发展,才能可持续发展。只有西部民族地区的开发搞上去了,才会更有力地促进东部地区的经济发展,只有谋求中华民族共同发展的大局,才能实现各地经济的快速协调发展。改革开放以来,从国内各地区看,东部地区超常规发展,1998年沿海地区人均GDP已达9522元,合1150美元。按世界银行划分的标准,已进入中等收入社会。与此相反,20世纪90年代以来,西部民族地区GDP占全国的比重逐年下降。1996、1997、1998、1999年西部GDP占全国的比重分别为13.6%、13.5%、13.4%和13.3%,总的趋势是在下降^①。2004年,全国国内生产总值绝对值达136313亿元,而西部民族地区只达22046.12亿元,仅占16%。^②从经济发展和世界经济一体化、市场国际化大背景看,东部地区外延扩张的机会越来越少,只有调整结构,提高资本和技术含量,才能与日益激烈的国际市场竞争,过去那种高速增长的格局很难保持下去。西部民族地区以内需为主,资源丰富,劳动力便宜,发展经济的门路比较宽广,有可能与中部地区一起成

① 国家统计局:《中国统计年鉴(1996)》、《中国统计年鉴(1997)》、《中国统计年鉴(1998)》,北京,中国统计出版社。

② 依据国家统计局《中国统计年鉴(2004)》(北京,中国统计出版社)数据整理。

为中国经济发展的又一“增长带”。可见，进一步加快西部民族地区发展是中国区域经济可持续发展的客观要求。

我国幅员辽阔、历史悠久、人口众多、东西部地区差异显著。东西部的差距不仅仅是经济方面的差距，更主要的是观念、知识、信息、教育、技术及体制等方面的差距。后者的差距甚至远远大于前者。正确处理东、中、西部的关系，对实现社会可持续发展意义重大。西部民族地区相对自然条件差、交通不便、信息不灵、科技教育水平落后、人口素质低、人地矛盾突出，与东部相比还相对贫困。这不仅对西部民族地区的发展不利，而且影响全社会的可持续发展。从全局看，贫困问题、人口问题、民族问题等都是发展问题。消除贫困是全球《21 世纪议程》的重要目标，也是《中国 21 世纪议程》的重要目标。截至 2003 年底，中国 2800 万贫困人口，大多集中分布在中西部的 18 个集中连片贫困地区，目前全国仅 600 个贫困（综合贫困指标）县，有 90% 以上集中在中西部。

西部民族地区又多为少数民族聚居区，且与十几个国家接壤，有 12747 千米的陆地边境线^①。西部民族地区的经济发展问题与边境安定、民族团结、农民脱贫等诸多问题交织在一起，错综复杂，这是西部民族地区及全国社会可持续发展的严重阻碍。而要解决这些问题，西部民族地区必须有个大发展。因此，在加快东部地区发展的同时，加快西部民族地区的大开发，改善条件，消除贫困，提高人口素质，增强西部民族地区可持续发展能力，这是全社会的共同利益所在，是中国社会可持续发展的客观要求。

① 国家统计局公布数据。