

西部大开发与民族地区 经济社会发展研究

赵显人◆主编

XIBU DA KAIFA YU MINZU DIQU JINGJI SHEHUI FAZHAN YANJIU



民族出版社

西部大开发与民族地区 经济社会发展研究

赵显人 主编

民族出版社

责任编辑:虞 农

装帧设计:刘家峰

图书在版编目(CIP)数据

西部大开发与民族地区经济社会发展研究/赵显人主编. —北京:民族出版社,2001.12

ISBN 7-105-04749-6

I. 西... II. 赵... III. ①西部大开发(中国)-关系-民族地区-经济发展-研究-文集②西部大开发(中国)-关系-民族地区-社会发展-研究-文集
IV. F127.8-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 083997 号

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.c56.com.cn>

民族出版社微机照排 北京市艺辉印刷有限公司印刷

各地新华书店经销

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:850×1168 毫米 1/32 印张:17 字数:424 千字

印数:0001-1600 册 定价:26.00 元

该书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换

(总编室电话:64212794;发行部电话:64211734)

前 言

实施西部大开发战略,加快中西部地区发展,是我国实现现代化建设第三步战略目标的重要部署。党中央、国务院要求,“十五”期间要突出重点,搞好开局,着重加强基础设施和生态环境建设,力争五到十年内取得突破性进展,同时使科技、教育有较大发展。

西部大开发,就是民族地区的大开发。为了适应国家西部大开发战略的需要,更好地从民族地区实际出发,努力做好民族经济工作,促进民族地区抓住机遇,加快发展,国家民委经济发展司牵头组织有关部门、研究机构和民族地区的同志组成课题组,开展了题为“西部大开发与少数民族和民族地区经济社会发展研究”的课题研究。课题组就民族地区如何抓住西部大开发机遇,调整产业结构,加快生态环境建设,促进人口较少少数民族的发展与进步,推进边境民族地区的发展繁荣等方面展开深入研究,取得了初步成果。研究报告的撰写者多为在一线从事有关工作的专家,提出了不少好的建议。现将我们的研究成果结集出版,以飧读者。

随着西部大开发战略的深入实施,相信会有更多的部门、专家、学者关注西部,关注民族地区,也会有更多的研究成果出现。这本书作为引玉之砖,定有不少缺憾和纰漏,敬请批评指正。

编 者

2001 年 11 月于北京

目 录

西部大开发与少数民族和民族地区经济社会	
发展课题研究总报告·····	(1)
西部大开发中少数民族和民族地区发展	
设想及政策措施研究·····	(30)
民族地区经济发展中的结构调整问题·····	(61)
西部开发战略中的少数民族和民族地区经济发展	
——资源开发与可持续发展战略·····	(82)
在西部大开发中加快沿边地区经济社会发展的战略决策	
——“兴边富民行动”研究报告·····	(121)
繁荣与进步:人口较少民族整体脱贫研究·····	(146)
赢得主动权:在民族区域自治制度与市场经济体制	
指导下的经济发展·····	(189)
实施科教兴国战略,促进民族地区经济社会协调发展·····	(208)
抓住西部大开发的历史机遇 构筑内蒙古产业发展新格局	
——关于内蒙古产业结构优化调整及	
新经济增长点培育问题研究·····	(232)
以西部大开发为契机,积极推进广西	
“兴边富民行动”的实施·····	(266)
民族区域自治制度与西部大开发中民族地区的	
市场经济体制建设·····	(293)
以西部大开发为契机,推进民族地区工业结构的调整·····	(305)

西部大开发与重庆民族地区发展研究报告·····	(317)
西部大开发中四川民族地区的可持续发展研究·····	(365)
贵州民族地区经济长期发展研究·····	(394)
西部大开发与云南民族地区经济发展研究·····	(413)
从裕固族的发展看“少少民族”的繁荣与进步	
——兼论甘肃省“少少民族”经济社会发展·····	(436)
抓机遇 夯基础 促进跨越发展	
——西部开发与青海民族地区经济发展·····	(453)
宁夏经济发展与西部大开发战略·····	(472)
西部大开发与新疆经济发展·····	(498)

西部大开发与少数民族和 民族地区经济社会发展 课题研究总报告

前 言

本课题立足国家实施西部大开发战略的背景,研究以内蒙古自治区、广西壮族自治区、西藏自治区、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区和云南、贵州、青海三个多民族聚居省份为主体的民族地区在新世纪的经济社会发展,在研究中同时力求将注意力和策略选择能够全部覆盖到重庆、四川、甘肃以及陕西等省市的 5 个民族自治州、12 个民族自治县和其他少数民族相对集中居住的地区。参加本课题研究的有从中央到地方的近 50 个政府部门、大学和科研机构,前后有近 200 余名专家和学者参加了本课题的设计、咨询、论证和研究工作,最终汇集了 20 篇研究报告。本课题在邓小平理论的指导下,以党的十五大精神和中央民族工作会议精神为指针,结合贯彻中央关于实施西部大开发战略的部署,通过对少数民族和民族地区经济和社会发展若干问题的深入研究,力求站在改革开放向深度和广度发展的基础上,以全新的思路和视角分析制约少数民族和民族地区加速发展的主要问题和主要矛盾,并提出有关发展对策。

西部地区的划分,是国家在制定“七五”计划时,根据经济技术

发展水平与地理位置相结合的原则确定的。地理范围包括:重庆、四川、云南、贵州、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆等 10 个省、自治区和直辖市。西部大开发战略的范围包括西部 10 个省、自治区和直辖市,以及内蒙古自治区和广西壮族自治区,共 12 个省、自治区和直辖市。此外,对湖南省的湘西土家族苗族自治州、湖北省的恩施土家族苗族自治州以及吉林省的延边朝鲜族自治州,考虑到地理位置的延续性,以及经济区划和生产力布局的联系性,决定比照西部开发的有关政策酌情予以照顾。

一、抢抓机遇,促进少数民族和民族地区加速发展

江泽民总书记在中央民族工作会议上的讲话中明确提出:“实施西部大开发是下个世纪发展的一项重大战略任务,也是民族地区加快发展的重要历史机遇,从现在起有关部门应加紧进行研究,要进一步明确民族地区发展的主要目标、基本任务和重要方针政策,有目标、分阶段地推进民族地区人口、资源、环境与经济社会的协调发展。”西部是我国少数民族人口、民族自治区域集中的地区,西部大开发离不开少数民族和民族地区的大开发,在实施西部大开发战略中能否加快少数民族和民族地区的发展,是直接关系战略目标能否实现的重大问题。

(一) 加速少数民族和民族地区发展,是实现全国国民经济持续快速健康发展的现实需要

发展是硬道理,既是解决中国所有问题的关键,也是解决少数民族和民族地区加速发展的根本。少数民族和民族地区从根本上摆脱落后面貌,实现共同繁荣和进步,就能够有力地提高我国国民经济的整体素质,真正地、全面地扩大国内需求,增强我国的国际竞争力,这是一项具有重大的现实意义的战略步骤。

(二) 加速少数民族和民族地区发展,是实现全国协调发展的需要

我国国民经济实现持续快速健康发展,就必须在全国意义上坚持促进地区协调发展。民族地区对生产要素有着旺盛的需求,但由于其综合经济实力较弱,投资环境较差,对生产要素的吸引力远远低于国内其他较发达地区,影响和制约了发展步伐。民族地区必须树立长期奋斗思想,坚定不移地加速发展。只有少数民族和民族地区尽快发展起来,才能够实现全国的协调发展;而全国的协调发展,又能够进一步促进少数民族和民族地区实现经济社会持续健康快速发展。

(三) 加速少数民族和民族地区发展,是促进民族团结和边疆稳定的需要

现阶段我国的民族问题,比较集中地表现在少数民族和民族地区迫切要求加速经济和社会的发展上。在新世纪,增强民族团结,巩固边疆和国家统一,做好民族工作的核心问题,就是要积极创造条件,加速少数民族和民族地区的发展,促进各民族共同繁荣。少数民族和民族地区真正实现持续健康快速地发展,是最终实现共同富裕、保持社会稳定的我国现代化第三步战略目标的重要条件,是社会主义的本质要求。

江泽民总书记在中央民族工作会议上的讲话中指出:在西部大开发中“要处理好经济社会发展与稳定团结的关系,兼顾各方面利益。”研究认为,西部大开发战略目标的设计,要能够兼顾“六个有利于”,即:要有利于国家统一和民族关系的和谐;要有利于发展、巩固和完善民族区域自治制度;要有利于广大少数民族群众参与其中并从中获利;要有利于使核心开发地区带动周围地区的发展;要有利于经济社会协调发展;要有利于可持续发展。少数民族和民族地区也要抢抓机遇,加速自身的发展,为实现第二次跨越和实现全国的协调发展做出历史性贡献。

二、加速发展的现实基础和潜力、主要制约因素

西部大开发地区面积为 691 万平方公里,占全国陆地面积的 72.0%。其中民族自治地方面积为 596 万平方公里,占西部大开发地区的 86.3%。据统计,西部大开发地区 2000 年末人口约为 3.55 亿人,占全国总人口的 28.1%。其中民族自治地方年末人口为 1.48 亿人,占西部大开发地区总人口的 41.7%。民族自治地方总数 114 个,占全国民族自治地方的 74.0%。《八七扶贫攻坚计划》确定的国家重点扶持贫困县 366 个,占全国总数的 61.8%;其中少数民族贫困县数占 45.1%。目前还有绝对贫困人口约 1300 万人,约占全国总数的 40%。全国有牧业县(旗)120 个,全部在西部大开发地区范围内,其中有 112 个在民族自治地方,占总数的 93.3%。全国水土流失面积约 360 万平方公里,其中 80% 以上在西部。全国每年新增荒漠化面积 2400 平方公里,绝大部分在西部。

(一)加速发展的现实基础和潜力

2000 年,西部大开发地区国内生产总值为 16655 亿元,仅占全国的 18.6%;人均国内生产总值 4638 元,仅相当于全国平均水平的 65.5%;社会消费品零售总额为 5997 亿元,仅占全国的 17.6%;对外进出口商品总值为 131 亿元,仅占全国的 2.8%,其中出口 99 亿元,占全国的 4.0%;全社会固定资产投资为 6111 亿元,占全国的 18.6%;农林牧渔业总产值为 5753 亿元,占全国的 23.1%;全部国有及年销售收入 500 万元以上非国有企业工业总产值为 9815 亿元,仅占全国的 11.5%;地方财政收入为 1127 亿元,占全国地方财政收入的 17.6%。在上述主要经济指标中,民族自治地方所占比重分别为:国内生产总值占 40.0%,社会消费品零售总额占 37.9%,对外进出口商品总值占 61.6%,出口占 46.6%,全社会固定资产投资占 37.0%,农林牧渔业总产值占

48.4%，工业总产值占 36.1%，地方财政收入占 38.3%。

民族地区具有丰富的林业、水力、能源和矿产资源。森林面积有 5600 多万公顷，占全国的 42.2%；森林蓄积量有 52 亿多立方米，占全国的 51.5%；草原面积有 3 亿多公顷，占全国的 75% 以上；水力资源蕴藏量 4.46 亿千瓦/时，占全国 66%。优质煤炭远景储量居全国第一位，已探明石油、天然气储量分别占全国的 14% 和 30%；矿产资源储量大、品种齐全、分布广泛又相对集中，品位高，伴生矿多，具有大规模开发利用条件。民族地区由于其独特的自然环境，产生许多特有的特色生物资源，在人类越来越重视自身发展质量的大趋势下极具开发前景。民族地区地域广阔、山川壮丽，在长期的生产生活实践中，各个少数民族创造了多样化的民族文化，形成灿烂而丰富多彩的民族风情和人文景观，具有发展特色旅游业的丰富资源和潜力。在党和国家的大力扶持下，在全国人民的支持下，经过广大少数民族和民族地区各族干部群众的艰苦努力，民族地区经济和社会发展取得了巨大的成绩，积累了一定的经济技术基础，发展环境不断改善，具备加速发展的现实基础和巨大潜力。

（二）加速发展的主要制约因素

随着国际国内环境的变化，20 世纪 70 年代末以来沿海地区实行的依靠优惠政策和外延式数量扩张的经济高速增长的条件已基本不存在。少数民族和民族地区的落后，既不单纯是地理位置的制约，也不完全是生产力的落后，更主要的是商品经济、市场经济萌芽和发展的明显落后。加速少数民族和民族地区的发展，必须以改革和创新为动力，围绕影响加快发展的主要问题，有选择地突破瓶颈制约，走出一条符合少数民族和民族地区实际、符合建立社会主义市场经济体制要求的发展道路。

少数民族和民族地区当前主要面临的制约因素有：经济社会发展总体水平滞后，与发达地区的发展差距不断扩大；居民消费层

次低,生活质量不高,科技、教育事业落后,导致劳动力素质低;生态系统脆弱,生态环境恶化明显,导致生活及生产条件下降;贫困发生率高,贫困人口相对集中,脱贫难度大;基础设施建设不足,进一步发展的物质基础相对薄弱;工业化进程基本处于起步阶段,产业配置层次低,经济结构不合理,经济形态中农业化特征仍比较明显;体制改革滞后,对外开放程度不高,经济外向度低;地方财力和自身积累建设资金能力弱,资本形成能力不足等。

1. 软硬环境的制约,软环境制约比硬环境制约更大。民族地区虽然具有相对丰富的土地、能源、矿产等天赋资源,但在现代市场经济条件下,天赋资源和一般性劳动力资源的作用是逐步下降的,人才、信息、制度和创新的环境等后天获得性资源,即软环境对加速发展的制约作用日益增大。民族地区人力资源较丰富,但由于科技、教育等知识投入不足,造成发展水平低,能够从事简单生产活动的基本劳动力数量大但素质低;而能够从事复杂生产活动的中、高素质人才相对缺乏,信息流动和形成不足,使民族地区有效人力资源总体水平背离加速发展的需求。规范的、公开透明和宽松的制度环境带给投资者的信心是可持续的,缺乏这样的制度环境也是一个比较突出的问题。另外,由于改革开放滞后、资本形成不足等社会性和经济性因素的不断迭加和共同作用,使民族地区后天获得性资源,即软环境短缺对加速发展的制约作用更加突出。因此,民族地区在推进以物质形态表现的天赋资源大开发的同时,也要把获得性资源即软环境的培育和开发放到更加重要的位置上。

2. 改革开放滞后的制约。主要受政策因素影响,民族地区改革开放进程滞后。受制因素一是在全国改革开放初期,由于在认识上存有的偏见,认为民族地区不具备开放的条件,因此实行先东后西策略,在执行中实际上是一边倒,重视东部改革开放的发展需求,而忽略西部和民族地区,使民族地区改革开放起步晚。民族地

区最早建立的开放地区比沿海地区晚 10 年,90 年代中期还曾在比较低的行政区域级别上实行过“自费改革”的试验努力。二是执行政策“一刀切”,背离了新中国成立以来党和国家实行的对民族地区要有所区别对待的政策原则,没能注意兼顾多方面利益,使民族地区在外部环境不利的挤压下发展速度减慢,低于 50—60 年代的水平。三是由于资源产品价格扭曲及其市场改革的滞后,民族地区在与其他地区进行交换中遭受到双重的利益流失。调出的产品大都属于国家的战略物资,其产量、价格、流向等都受到国家的控制,地方也由此而缺乏相应的自主权。四是由于所谓的“梯度发展战略”,当国际国内条件允许以计划经济的管理模式配置资源时,国家实行向沿海地区倾斜的区域经济发展政策,拉动经济社会资源相应向沿海地区倾斜。在这些因素的共同影响下,使民族地区相对体制环境趋紧,开放度和规则透明度不明显,对外开放的政策环境不够宽松,外向型经济薄弱,经济外向度低。依靠发育严重不足的市场来谋求发展,抑制了发展的质量和水平,严重地影响民族地区发挥优势,推动经济社会快速发展步伐。

3. 资本形成能力不足的制约。民族地区建设资金的来源主要有中央政府的投资、国家银行的政策性信贷资金、引进外资、争取东中部地区的资金、自身积累的资金等。国家实行统一的市场开放标准和体制,没有对民族地区资本市场的发展采取区别对待的管理方式,也阻碍着民族地区资本市场的培育、形成和有效扩张。市场需求和价值法则决定了资本总是要向投资收益率高的地区流动。民族地区在经济基础、发展水平、社会、生态环境、人口和劳动力素质、交通通讯等基本条件方面的差距,使投资者更偏好基本条件较好、回报率较高的东部。另外,由于国家实行以统一的存贷利率和法定准备金率为主的货币资金供应管制,在边际利润率东高西低的情况下,使民族地区货币资金大量漏出和流向东部,实际能够用于支持经济发展的资金量远远小于东部,形成事实上的西部

支持东部的局面。在此情况下,即使民族地区政府尽其所能提供种种优惠政策,也难以吸引流动性较大的资金和能够从事复杂生产活动的高级人才,经济发展长期陷入低水平循环。民族地区各项改革滞后,也阻碍资本市场的发展。资本市场总量规模小,吸引外资能力差;金融创新能力落后于发达地区,外部资金注入的短缺和本地资金积累能力弱,多种因素迭加,导致民族地区资本形成长期严重不足,成为加速发展的主要瓶颈制约,除直接影响经济建设外,还转化为培育和完善软环境较艰难的重要因素。

4. 自然和生态环境的制约。民族地区大多位于我国自然地理构造的第一和第二台阶上的高原地区,是主要江河中上游和源头地区,但生态系统也比较脆弱。自然气候的变化和主要来自外部的人为破坏性开发,导致原生植被遭受破坏,水源涵养能力下降,生态环境快速恶化。气温不断升高和降水减少造成土壤湿度下降,草原植被稀疏。开“荒”面积不断扩大,草原面积不断缩小,加上采金挖药偷猎等破坏性活动,使草原退化,产草量减少,旱灾频率增高,牧草饥荒加重,导致形成超载放牧。高原地区寒冷干旱,生态脆弱且易于遭受破坏的地方都是贫困地区,这些地区生态恢复能力相应也较弱。由于人口增长相对快于全国平均水平,在传统的资源开发过程中逐渐形成的对自然和生态环境的破坏及其保护的矛盾也日益突出,成为民族地区今后相当长一个时期加速发展的主要制约因素。

5. 产业基础薄弱的制约。民族地区产业发展中的主要问题一是结构问题,第一产业比重过大,第二产业比重较小,第三产业增长较慢。二是产业发展的基础薄弱,表现为产业规模和总量小,水平低,质量差。三是国有经济成分比重大,非国有经济发展薄弱。民族地区的主要工业行业,大多是围绕其自然资源优势逐步发展起来的,由此也形成了一批典型的以采掘和原材料工业为主的单一资源型城市。这种典型的资源导向型发展战略,在工业化初期

阶段具有一定的合理性,并为全国经济的发展做出了重要的贡献。资源性产业对地区经济的带动作用比较差,受市场和价格的影响,产业发展相对不稳定,资源的消耗使开发成本越来越高,容易导致产业衰退和破坏生态环境,往往表现出不可持续性。随着工业化的不断推进和发展,自然资源和一般劳动力资源的作用将会逐步下降,其局限性也会越来越明显。民族地区农业和农村问题的基本难题是目前农村大多数劳动力仍然困守在土地上从事农业生产,收入的源泉也主要是农业活动。受耕地、灌溉条件、科技和人的因素制约,难以发展产业化、规模化经营;生产技术落后,人均劳动所得很低,增收困难;扩大农产品产量,市场容量有限,容易导致价格下降减少农民收入;遇到天灾,价格虽然上升,但产量却大幅度下降,收入也不能提高。种种原因,使过去相当长一个时期,城乡居民收入差距不断拉大,由这些基本难题转化而来的社会问题日益突出。民族地区按照传统的发展战略模式配置资源的产业组合形态已经不能适应加速发展的要求,正在成为今后发展的主要制约因素和障碍。

三、加速发展的基本思路、模式

从落后于全国发展大格局的现实出发,民族地区要充分发挥自身的创造力和积极性,重视实现缩小差距、共同繁荣的可能性。以科学规划为指导,把握实施西部大开发战略的机遇,以改革和创新为动力,充分遵循市场需求和价值法则,用好中央的投资支持,依靠政策引导和动员国内外全社会资金投入作为资金保障,切实重视并大幅度提高科教事业发展水平和少数民族群众的基本劳动素质,在集约生产、实现人地关系基本协调、巩固和完善民族区域自治制度的基础上实现加速发展,不断提高开发的整体效益和效率。

(一)实行以人为本、藏富于民的全新发展思路,促进加速发展

针对制约民族地区加速发展的各种因素,总结过去长期实行的以单纯追求增长速度为主的资源导向发展战略的利弊得失,研究认为,在实施西部大开发中,中央和民族地区都应当高度重视人的发展,重视自然、社会、经济等因素和关系的协调,建立全新的,即“以人为本、藏富于民”的发展思路。这一思路要求以对人和知识的投入为主,高度重视科教兴少数民族、兴民族地区。民族地区的贫穷和落后面貌,归根结底,是少数民族人民财富的贫穷和知识、科教发展的落后。在大开发中促进实现大发展,着重解决好人民群众物质和精神文化生活水平的根本性问题,既是实现大发展的根本目的,也是检验大开发成败得失的根本尺度,因此必须把人的发展和富裕始终放在首要位置。人民富裕,知识和科教发展水平大大提高,才能够从根本上改变民族地区的软环境,才能够形成更多的资本用于发展需求。在实施大开发战略中,开发条件好的地区将会率先发展起来,由于少数民族大多居住分散偏远,生产生活条件差,易发生贫困,从而大部分少数民族群众可能得不到很好地发展,形成所谓“边缘化”,最终可能会被“挤出”发展格局,始终处于贫困落后状态。因此必须重视针对少数民族特殊实际的扶贫投入,富民投入,知识、科教和社会发展的投入,克服和避免少数民族的“边缘化”。在此过程中,还必须同样重视少数民族文化多样性的保护和发展,使其真正成为促进富裕的重要资源。

(二)高度重视发挥民族区域自治的法制资源

民族区域自治制度是我国政治制度的重要组成部分,为维护民族团结和国家统一,保障少数民族合法权益,促进少数民族和民族地区经济社会全面发展作出了重大贡献。实践证明,实施民族区域自治制度符合我国的基本国情,必须长期坚持。实施西部大开发战略的最终目标,是缩小东西部发展差距,促进国内各民族团结,巩固边疆,实现各民族共同繁荣。在实施西部大开发战略中,要进一步坚持和完善民族区域自治制度,加大改革开放力度,培育

创新的区域开发机制,为民族地区的大发展提供法制保障。由于市场经济中不存在完全公平的分配机制,把目前处于完全不同发展起点上的少数民族和民族地区直接推到市场经济中去,所形成的就不可能是机会平等的竞争。必须从国家法律上作出制度安排,运用比较完备的法律体系和健全的监督机制,对可能出现的机会和权益的不均等及其造成的恶果进行规范、制约和保障。要积极处理依法开发和求异创新的关系,加强民族立法,充分运用《民族区域自治法》所赋予的“变通执行权”,以法律手段落实政策,保障少数民族和民族地区的合法权益,促进实现加速发展。

(三)高度重视产业结构调整,发展特色经济,处理好调整与加快发展的关系

民族地区由于产业基础薄弱,资本形成不足,技术创新能力弱、效果差,导致产业发展和结构调整不力。在实施西部大开发战略中,必须处理好加速民族地区产业发展和调整结构的关系,没有产业基础的大发展,就没有调整可言,调整必须立足于基础产业的壮大发展。民族地区的产业发展和结构调整必须要由政府来主导和推进,面对外来的压力和内在的状况,既要考虑差距大小、时间缓急,又要制定规划、组织实施。按照优化第一产业、强化第二产业、提高第三产业的思路调整结构。

民族地区农业和农村问题的出路在于“两条腿走路”。一是在内部发展空间上要大力发展特色经济,优化结构,在此基础上发展产业化经营,并最终要向规模化经营发展;二是在外部发展空间上,要实现第一产业工业化和城镇化,使农业人口向非农产业转移,能够在工业、贸易、运输、服务等产业领域获得稳定的就业。

加快民族地区工业化发展,提高资源配置效率,促进地区经济协调发展的重要举措,关键是要走好协调发展的多元化的工业化发展道路。经过多年建设,民族地区正在成为我国的能源和原材料生产基地,同时又有丰富的农畜产品资源,发展轻纺工业前景广