

禀赋优势、治理能力 与民族贫困片区发展

——以武陵山片区为例

鲁明勇 李付坤 著



中南大学出版社

吉首大学应用经济学省级重点学科学术成果
湖南省西部经济研究基地学术成果
湖南省民族经济研究基地学术成果
湘西自治州社科联特别资助学术成果

禀赋优势、治理能力 与民族贫困片区发展

——以武陵山片区为例

鲁明勇 李付坤 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

禀赋优势、治理能力与民族贫困片区发展: 以武陵山片区为例/
鲁明勇著. —长沙: 中南大学出版社, 2016. 8

ISBN 978 - 7 - 5487 - 2431 - 5

I. 禀... II. 鲁... III. 民族地区 - 贫困区 - 经济发展 - 研究 - 中国
IV. F127.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 189951 号

禀赋优势、治理能力与民族贫困片区发展
——以武陵山片区为例

鲁明勇 著

☐责任编辑 陈雪萍

☐责任印制 易建国

☐出版发行 中南大学出版社

社址: 长沙市麓山南路

邮编: 410083

发行科电话: 0731-88876770

传真: 0731-88710482

☐印 装 湖南雅嘉彩色印刷有限公司

☐开 本 730 × 960 1/16 ☐印张 16.75 ☐字数 345 千字

☐版 次 2016 年 8 月第 1 版 ☐印次 2016 年 8 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978 - 7 - 5487 - 2431 - 5

☐定 价 42.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

序言

一般认为，一国或地区的发展决定于资源禀赋、制度创新和技术进步等重要因素，但现实观察，很容易发现有资源禀赋类似、同一制度和技术环境下的毗邻片区，不同部分之间发展不均衡，差异较大，速度有快有慢，质量有好有坏。那么，是不是有资源禀赋、制度创新和技术进步之外的因素，对区域发展起着重大影响呢？

譬如，武陵山片区，虽分属湖南湘西州、怀化市、张家界市、湖北恩施州、重庆渝东南、贵州铜仁市行政管辖，但山同脉、水同源、民同俗、语同音，同属老、少、边、穷山区，资源禀赋类似，中国社会主义制度环境、政策环境、技术与创新环境相当，相当长的历史时期，这一片区发展情况类似。中央高度重视这一贫困片区的发展，在2009年就推动建设“武陵山经济协作区”，2011年正式推动“武陵山片区区域发展与扶贫”国家战略规划。新一届中央领导更加重视贫困片区发展，十八大召开前夕，习近平总书记视察武陵山片区，在湘西州花垣十八洞村提出“精准扶贫”的重要思想，全面启动精准扶贫大行动。然而，近十年来，各市州不再保持均衡发展态势，逐渐拉开差距，而且差距的发散趋势越来越明显。这说明，有禀赋、制度和技术等要素之外的因素，在影响着贫困片区的发展。

吉首大学作为这个片区唯一的一所综合性大学，秉持服务地方发展的宗旨，一直高度关注片区扶贫与发展，学校的应用经济学省级重点学科一直将片区作为学术研究案例，运用传统经济学经典理论和现当代前沿经济学工具，来探索影响贫困片区发展的主要因素，以掌握贫困片区经济社会发展的内在机制，得到规律性认识，从而对脱贫致富同步奔小康行动作出决策支持。本着这样的研究目的，我们与武陵山片区政府、部门和企业展开深度合作，进行深度探索研究，完成了系列课题，这本专著就是在这一背景下产生的。本专著以大量的论据证明了这样的核心论点：在禀赋、制度和技术等要素相类似的条件下，贫困片区的发展主要取决于地方政府的经济社会治理能力，这种能力体现在五个维度上：

一是战略把握力。即提出什么样的战略突显优势资源，引领区域发展。因为毗邻的各个贫困区虽然禀赋资源类似，但仍然具有比较优势。譬如，张家界市就以旅游资源优势，确立了建成国内外知名旅游胜地的战略；怀化市就以交通区位优势，确立了建成五省中心城市的战略；恩施州就以民族政策优势，确立了建设

全国先进民族自治州的战略。湘西自治州到底具有什么优势？长期以来，似乎一直比较模糊，没有形成长期坚守坚持的战略与目标，反复强调贫困需要扶持（打扶贫牌），异化为把贫困变成了争取扶持的优势，钝化了自我发展的能力和进取心。虽然直到“十二五”期末，湘西州才找准自己在武陵山片区具有生态文化资源比较优势，提出建设“国内外知名生态文化公园”的战略思路，但应该为时不晚。

二是政策争取力。在中国当前的经济与区域发展制度结构中，一个明显的状况是，纳入国家级、省级大区域战略规划，就有大项目立项、大资金到位、大政策落地，有了重大资源汇集，就能形成快速发展的局面。大战略、大政策的形成不是被动等待，是中央与地方、地方与地方、区域与区域之间利益博弈而产生的，要靠积极主动去争取。只有争取进入大区域战略“笼子”，才有大项目落地，如湘西机场大项目，是国家将湘西纳入了长江经济带发展战略考量之后，才确定在湘西建机场。

三是行动创新力。发展区域经济，需要有改革创新精气神，创新就需要担当，敢大胆突破一些禁区，敢当改革探索的排头兵。武陵山毗邻区的重庆渝东南、铜仁市、恩施州利用政府融资平台，谋求区域经济突破，发展步子很快，成效相当显著，人民群众感受到发展的好处，也令外界有目共睹。湘西自治州在利用地方政府融资平台方面启动迟、规模小、力度弱，效果不尽如人意，在观望犹豫中丧失了最佳时机，以至于在新型城镇化进程、基础设施建设和产业化开发方面速度滞后。

四是项目推动力。区域发展必须靠项目推动，没有项目，再美妙的区域战略规划都是空中楼阁。地方政府以项目推动区域经济社会发展，与企业做项目有很大区别。企业做项目只考虑项目本身的盈利性，而政府项目不仅要考虑项目本身的盈利性，更要考虑项目综合效益的带动性、项目空间的拓展性，即经济学意义上的“正外部性”。张家界市招商引资运营《天门狐仙》演出项目，选址在以前离市区很远的天门山脚下。该演出项目成功之后没几年，就带动了张家界市的发展，将城市边缘拓展到天门山脚下，产生了很大的“正外部性”。反观湘西州凤凰古城，也做了一个演艺项目《边城》，却选址在凤凰城内，不仅没有城市建设的带动性，而且更增加了城区的堵塞，产生明显的负外部性。还有泸溪县，花了近3亿元建设常吉高速泸溪出口至白沙县城的高等级公路，线路选址一边是河一边是陡岩峭壁，得到的效益就是公路本身，虽然没有凤凰《边城》项目的“负外部性”，但也没“正外部性”，如果项目选择两边有大量平地的线路，一条公路项目就会带来两边土地升值，产生巨大的“正外部性”。

五是矛盾处置力。中国经济与社会发展本身就是一个不断改革、转型、升级和提质的过程，区域特别是贫困片区大发展过程中，难免会遭遇一些大矛盾、大问题，对大的经济社会矛盾与问题具有预见力、风险控制力、处置力，是区域经

济健康快速发展的必要保证。

在上述“五力”维度中，战略把握力是根本，它来源于对区情了解、对区域发展竞合态势和比较优势的深度把握与理解；政策争取力是借势，只有顺应大势与潮流，才能借势腾飞；行动创新力是撑杆，只有借势于撑杆的力量，才能产生飞跃性突破；项目推动力是方法，科学方法才能产生“正外部性”；矛盾处置力是保障，是控制经济发展快车安全运行的基本技能与素质。“五力”综合协调，形成整体的区域经济治理能力，推动贫困片区持续健康快速发展。

本专著主体内容由我们近年来主持的6项具有内在联系的横向课题成果组成：第一篇“禀赋类似下的发展差距”是由湘西州地税局2013年资助立项的课题“湘西州与周边地区地方税收、经济规模及产业结构关系比较研究”成果整理而来；第二篇“基于比较优势的战略选择”是由湘西州发改委2014年资助立项的课题“湘西自治州“十三五”经济社会发展战略和发展思路研究”成果整理而来；第三篇“治理能力与贫困片区发展”中的四章内容，分别由以下四个课题成果整理而来：湖南省发改委2014年资助立项的“湘西地区融资体系研究”、湖南省民委2015年资助立项的“武陵山片区民族特色生态文化旅游研究”、湘西州社科联2013年资助的“湖南省武陵山片区实施精准扶贫研究”、重庆秀山县发改局2014年资助立项的“秀山县参与武陵山区联动发展研究”。在此，对上述单位表示衷心感谢，没有你们的资助支持和协助调研，本专著不可能完成。

衷心感谢课题组参与成员王兆峰教授、李正忙副教授、于正东副教授、张琰飞副教授以及学生杨卫书博士生、贾莉硕士、段佳丽硕士、罗健阳硕士生、汪洋硕士生，没有你们的辛勤劳动，也难以取得这些成果，但特别需要说明的是，研究成果存在的缺陷和错误，作为课题主持人，承担所有责任。

鲁明勇 李付坤

2016年5月8日

目 录

第一篇 禀赋类似下的发展差距

第一章 湘西州与武陵山片区毗邻市州的发展差距	(3)
二、财税收入增速差距	(5)
三、城乡居民收入增速差距	(15)
四、旅游业增速差距	(16)
五、城市化增速差距	(17)
六、毗邻县比较劣势	(18)
第二章 武陵山片区毗邻市州经济治理经验	(19)
一、发展优势产业，稳定增长	(19)
二、强化四大投资，拉动增长	(24)
三、构建融资体系，保障增长	(31)
第三章 湘西州发展滞后的原因分析	(34)
一、表层原因：投资、消费、净出口拉动乏力	(34)
二、直接影响：金融危机与湘西非法集资事件	(37)
三、近期原因：支柱产业和政治生态剧烈波动	(40)
四、历史原因：优质税源剥离与省级层面支持力度弱化	(40)
五、经济治理：不敢大胆运用推动发展的新方式新方法	(42)
六、执行层面：缺乏全民创业精神和企业家群体示范引领	(43)
第四章 湘西州需要大力提升经济治理能力	(45)
一、大投入是第一要务	(45)
二、搭平台是核心保障	(47)
三、促升级是内在动力	(52)

四、孵企业是长远谋局	(54)
------------------	-------

第二篇 基于比较优势的战略选择

第五章 湘西州面临的宏观环境和趋势判断	(59)
---------------------------	-------

一、全球竞合格局呈现重组新特征	(59)
二、中国发展进入转型升级“新常态”	(60)
三、湖南省发展的阶段特征及新要求	(62)
四、湘西州经济进入新周期，增幅下行压力巨大	(65)

第六章 湘西州发展的现状分析	(71)
----------------------	-------

一、优势：“十二五”时期奠定的坚实基础	(71)
二、劣势：州域经济社会发展的主要问题	(75)
三、机遇：持续健康发展具备诸多有利条件	(79)
四、挑战：外部竞争激烈和资源环境约束的重大挑战	(83)

第七章 武陵山毗邻市州发展战略的启发	(86)
--------------------------	-------

一、武陵山毗邻市州发展战略分析	(86)
二、武陵山毗邻市州发展战略性质与特点比较	(92)
三、湘西州在凝练发展战略上的缺陷分析	(94)
四、湘西州“十三五”战略思路设计的基本原则	(96)

第八章 科学凝练湘西州发展战略及思路	(99)
--------------------------	-------

一、将“生态文化公园”构想提升到战略蓝图地位	(99)
二、“国内外知名生态文化公园”战略可行性论证	(101)
三、“公园战略”蓝图下的“5421”思路框架体系	(105)
四、“公园战略”蓝图下“5421”发展思路的基本要求	(106)

第九章 “生态文化公园”战略蓝图实体化	(110)
---------------------------	--------

一、建设牧歌田园，促进生产空间集约高效	(110)
二、建设幸福家园，促进生活空间宜居适度	(115)
三、建设美丽花园，促进生态空间山清水秀	(118)

第十章 “生态文化公园”战略蓝图保障措施	(121)
一、激发内生动力，稳中求进，健康发展	(121)
二、壮大优势产业，转型升级，提质发展	(122)
三、保护生态文化，集约节约，绿色发展	(124)
四、完善基础设施，夯实基础，稳步发展	(126)
五、建设新型城镇，同建共治，特色发展	(126)
六、融入“一带一部”，开放湘西，竞合发展	(128)
七、全面深化改革，释放活力，创新发展	(129)
八、建设法治湘西，科学治理，公平发展	(130)
九、推进精准扶贫，分类指导，扶持发展	(131)
十、全力改善民生，同步小康，共享发展	(133)

第三篇 治理能力与贫困片区发展

第十一章 特色产业治理：提质升级生态文化旅游业	(137)
一、发挥生态文化旅游的资源禀赋优势	(137)
二、确立生态文化旅游的发展战略思路	(148)
三、优化生态文化旅游发展的空间结构	(154)
四、强化生态文化旅游的基础设施建设	(160)
五、落实生态文化资源保护与开发利用	(168)
六、实施生态文化旅游产品与市场开发	(173)
七、完善生态文化旅游发展机制与措施	(183)
第十二章 投融资治理：构建湘西地区融资体系	(187)
一、投融资体系建设的环境分析	(187)
二、投融资体系建设的主要困难	(193)
三、投融资体系建设滞后的原因	(197)
四、构建与完善投融资体系对策	(200)
第十三章 重大政策治理：实施精准扶贫	(205)
一、精准扶贫思想提出的背景及内涵	(205)
二、湘西州扶贫工作成效及问题	(207)

三、实施精准扶贫的对策与建议·····	(214)
第十四章 区域合作治理：联动发展的参与机制·····	(221)
一、联动发展的理论支撑·····	(221)
二、联动发展的形势判断·····	(224)
三、联动发展的推动措施·····	(241)
参考文献 ·····	(254)
后记 ·····	(257)

第一篇

禀赋类似下的发展差距

第一章 湘西州与武陵山片区 毗邻市州的发展差距

为了研究方便:在大区域上,选择武陵山片区传统地域(湖南怀化市、湘西州、张家界市;重庆黔江区、贵州铜仁市、湖北恩施州)进行调查研究;在小区域上,选择武陵山片区毗邻的花垣县与秀山县、龙山县与来凤县进行比较分析;在分析指标上,主要采用平均速度指标进行区域比较,总量指标、人均指标和强度相对数作补充,原因是武陵山片区州市国土面积、常住人口数的不同,只进行总量比较不一定能科学反映问题;时段上,在比较发展或增长速度时,取2008—2012年的数据平均,以避免特殊年份出现的极端数据影响的弊端。通过数据整理与比较分析之后,发现湘西州面临较为严峻的形势。湘西州与武陵山片区州市相比,在经济规模、财政收入、地方税收、城乡居民收入等核心经济指标的增长速度方面,皆处后列。

一、经济发展速度差距

2008—2012年GDP平均增速湘西州倒数第一,为11.90%。其中:黔江区经济发展相当迅速,平均增速第一,达19.59%,第二是铜仁市(15.61%),紧接着后面的是怀化市(14.73%)、张家界市(13%)、恩施州(14.11%)。见表1-1和图1-1。

表1-1 武陵山片区州市GDP动态比较表 (单位:亿元)

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	平均增速/%
怀化市	503.69	559.15	674.92	837.36	1001.07	14.73(3) ^①
湘西州	226.66	268.97	303.44	361.36	397.7	11.90(6)
张家界市	183.98	203.1	242.48	298.04	338.98	13.00(5)
恩施州	249.18	294.26	351.13	418.19	482.19	14.11(4)
黔江区	60.48	79.1	100.13	129.19	147.95	19.59(1)
铜仁市	216.42	251.74	293.62	357.72	447.01	15.61(2)

① 括号内数字为排名位次,全书同。

由于经济发展速度严重滞后,湘西州 GDP 总量已被铜仁市赶超,与怀化市差距越来越大。2008 年前,湘西州与铜仁、恩施州不相上下,湘西州是 226.66 亿元,铜仁是 216.42 亿元,比湘西州低 10.24 亿元;恩施州是 249.18 亿元,比湘西州高 22.52 亿元。到 2011 年,铜仁已相当接近湘西州。到 2012 年,铜仁已达 447 亿元,超过湘西 49.3 亿元;恩施州已达 482.19 亿元,已高出湘西州 84.49 亿元。张家界市对湘西州的追赶力度也越来越大,差距不断缩小。怀化与湘西州的差距则越来越大:2008 年,怀化 GDP 是 503.69 亿元,还只是湘西州(226.66)的一倍;到 2012 年,怀化已达 1001.07 亿元,已是湘西州(397.7 亿元)的 2.5 倍了。2008—2012 年武陵山片区市州人均 GDP 湘西州倒数第二,为 15465 元,仅高于恩施州的 14605 元。黔江区排第一,达 27142 元;怀化第二,为 21018 元;张家界第三,为 20069 元;恩施和铜仁分别是 14605 元和 10362 元。见表 1-2。

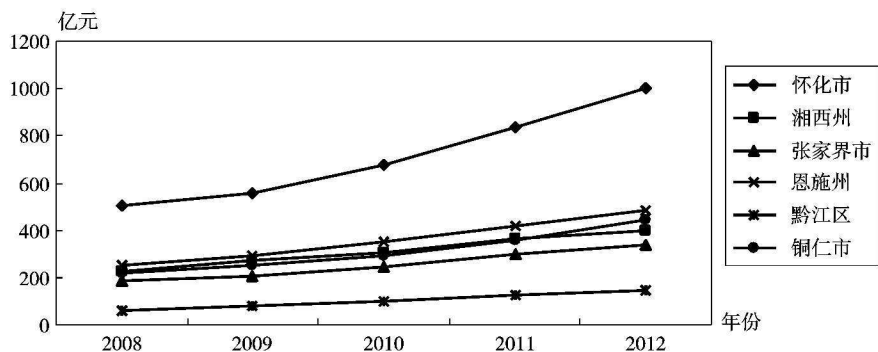


图 1-1 武陵山片区地州市 GDP 动态比较图

表 1-2 武陵山片区市州人均 GDP 动态比较表(亿元)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	平均增速/%
怀化市	10950	12034	14238	17642	21018	13.93(4)
湘西州	9081	10724	12033	14138	15465	11.24(5)
张家界市	12212	12289	14511	17695	20069	10.45(6)
恩施州	7159	8436	10327	12696	14605	15.33(2)
黔江区	11593	15015	18681	23866	27142	18.55(1)
铜仁市	5291	6057	6963	8374	10362	14.39(3)

二、财税收入增速差距

2008—2012 年,湘西州财政收入平均增速为 14.78%,在六个市州中处于倒数第一。增速最快的是黔江区,达 25.58%,与其最快的经济增长速度相一致。第二是怀化市 24.12%,第三是铜仁市 22.49%,接后面的是张家界市和恩施州,分别是 19.34% 和 17.56%。由于增速太慢,湘西州财政收入总额在 2009 年被铜仁超越;在 2012 年被黔江区超越;与怀化的差距则越拉越大,2008 年相差 10 个亿,到 2012 年已相差近 53 个亿。见表 1-3。

表 1-3 武陵山片区市州财政收入比较(亿元)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	平均增速/%
怀化市	34.05	41.57	58.02	75.22	100.32	24.12(2)
湘西州	24.04	26.22	32.23	41.92	47.9	14.78(6)
张家界市	13.3	16.33	21.14	26.73	32.2	19.34(4)
恩施州	40.52	47.5	55.96	71.95	90.98	17.56(5)
黔江区	17.45	22.12	32.59	37.76	54.49	25.58(1)
铜仁市	23.11	27.13	35.04	50.63	63.73	22.49(3)

地税收入增速最慢。2008—2012 年,湘西州地方税收收入平均增速为 19.81%,在六个市州中处于倒数第一。增速最快的是怀化市,达 33.99%。第二是铜仁市 32.38%,第三是黔江区 28.50%,接后面的是张家界 22.50%。见表 1-4。由于增速太慢,湘西州地方税收收入总额在 2010 年被铜仁超越,2008 年铜仁比湘西州少 1 个多亿,2012 年已比湘西州多 8 个多亿;2008 年湘西州与怀化市只相差 3 个多亿,2012 年已相差近 30 亿元。见图 1-2、表 1-4。

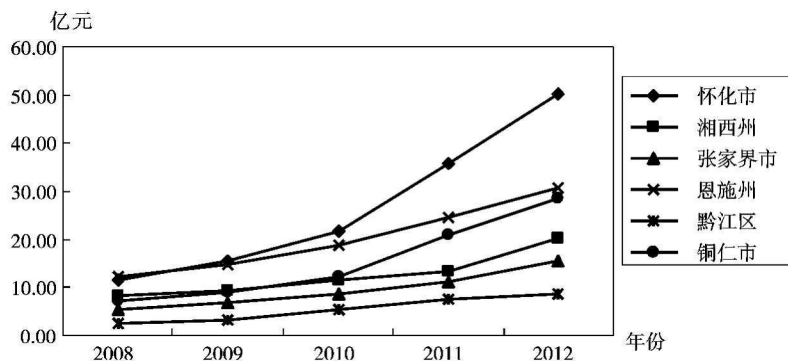


图 1-2 武陵山片区地市州地方税收入总额变动图

表 1-4 武陵山片区市州地方税收总额(单位:万元)

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	平均增长/%
怀化市	116469	153695	217811	358666	503092	33.99(1)
湘西州	82154	94259	116028	133430	202849	19.81(6)
张家界市	55866	69844	87990	112996	154093	22.50(4)
恩施州	124382	149125	186341	244842	307165	19.82(5)
黔江区	25151	34141	52974	74582	88106	28.50(3)
铜仁市	70562	88959	122737	210299	286827	32.38(2)

从区域经济发展角度看,地方税收增长的主要因素(在税率一定的情况下)有以下几个方面:一是作为税基的国内生产总值(GDP)总量的扩张;二是征管和纳税环境的改善;三是税收政策的调整与变化,但起决定作用的还是地方经济的快速发展带来的国内生产总值扩张。

(一) GDP 增速缓慢影响地税收入增速

以下从 GDP 与地方税收关联、平均增速关联、地税收入弹性、税收增长稳定性、政策性因素五个方面,分析湘西 GDP 增速缓慢影响地税收入增速机制。从 GDP 与地方税收关联上来看,武陵山片区 GDP 与地方税收具有很强的相关性。利用 SPSS 软件,课题组对武陵山片区六个市州从 2008 年到 2012 年 5 年来的 GDP 与地方税收进行相关和回归分析,见表 1-5。相关系数至少都在 0.93 以上,说明武陵山片区各市州 GDP 与地税收入有极强的相关性,即地方经济发展越快, GDP 增速越快,地方税收增长也就越快。

表 1-5 武陵山片区各市州 GDP 与地税收入相关性分析

地区	相关系数	模型拟合系数	GDP 单位增长量对地税的平均增长量	回归模型
湘西州	0.93	0.864	0.064	$Y = 0.064X - 7.34$
张家界	0.987	0.973	0.059	$Y = 0.059X - 5.36$
怀化市	0.996	0.993	0.078	$Y = 0.078X - 28.65$
铜仁市	0.993	0.986	0.099	$Y = 0.099X - 15.32$
黔江区	0.998	0.996	0.074	$Y = 0.074X - 2.16$
恩施州	0.994	0.989	0.079	$Y = 0.079X - 8.04$

注:Y 为各市州的地税总额,X 为各地区 GDP 总额。

从平均增速关联比较来看,湘西州地税收入增速最慢的主因是 GDP 增速太慢。由于 GDP 与地方税收具有很强的相关性, GDP 快速增长带来地税收入快速增长,反之亦然。如表 1-6 所示,2008—2012 年来,铜仁、黔江、怀化、恩施 GDP 快速增长,地税相应快速增长,湘西州 GDP 平均增速只有 11.9%,排名末尾,对应的地税收入平均增速 19.81%,也是排名末尾。

表 1-6 2008—2012 年武陵山片区市州 GDP 增速与地税收入比较表(%)

	怀化	湘西	张家界	恩施	黔江	铜仁
GDP 平均增速	14.73	11.90	13.00	14.11	19.59	15.61
地税收入平均增速	33.99	19.81	22.50	19.82	28.50	32.38
增速差距	19.27	7.91	9.50	5.70	8.90	16.76

从地税收入弹性数据比较来看,湘西州在经济速度放慢的严峻时刻,加强了税收征管力度。前面分析指出,税收虽然是在经济发展的基础上增长的,但不全部来自 GDP 的增长,税收征管力度也是影响税收收入的重要因素之一。总体来看,各市州五年平均税收弹性均大于 1,说明地方税收具有较高弹性,税收增长速度高于经济增长速度。五年地税平均弹性最大的是怀化,达 1.9845,其余依次是铜仁市、湘西州、张家界市、恩施州、黔江区。根据调查,近年来武陵山片区各市州地税部门强化征收管理,采用了一系列征管手段和现代化工具,如金税工程、一窗式办税服务,改善了纳税环境,大大提高了纳税率,这是地税收入增长大大超过 GDP 增长的重要原因。湘西州在地税收入弹性中排名第三,处于中等位置,相对于最慢的经济增长速度来说地税收入却有较大的弹性,说明湘西地税在强化征收管理方面做了大量工作,保持了地税收入弹性方面与周边市州的同步。见表 1-7。

表 1-7 武陵山片区市州地税收入相对 GDP 弹性分析

	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	平均
怀化市	2.4419	1.7161	2.0244	1.7554	1.9845(1)
湘西州	0.8164	1.6516	0.8137	3.7452	1.7567(3)
张家界市	2.1259	1.2698	1.1871	2.2083	1.6978(4)
恩施州	1.0831	1.2331	1.4900	1.5287	1.3337(5)
黔江区	1.1186	1.6927	1.2880	1.2105	1.3275(6)
铜仁市	1.4740	1.9295	2.3236	1.3358	1.7657(2)