

张冬梅
●
著

国家民委民族问题研究委托项目

中央支持民族地区 经济政策体系研究



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCE ACADEMIC PRESS (SSAP)

国家民委民族问题研究委托项目

中央支持民族地区 经济政策体系研究

张冬梅◆著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中央支持民族地区经济政策体系研究 / 张冬梅著. —北京 :
社会科学文献出版社, 2014. 8
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5699 - 7

I. ①中… II. ①张… III. ①民族地区经济 - 经济政策 -
政策体系 - 研究 - 中国 IV. ①F127. 8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 035379 号

中央支持民族地区经济政策体系研究

著 者 / 张冬梅

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 经济与管理出版中心 (010) 59367226 责任编辑 / 王婧怡 许秀江

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 王拥军

项目统筹 / 许秀江

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 15

版 次 / 2014 年 8 月第 1 版

字 数 / 234 千字

印 次 / 2014 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5699 - 7

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

前 言

本著作由笔者近四年主持完成三项纵向课题的研究报告组成，上篇是2013年国家民委委托的民族问题研究一般项目“中央支持民族地区政策体系研究”（项目编号：2013 - GM - 111）成果，中篇是笔者申请的2012年国家民委民族问题研究青年项目“推进民族地区矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策研究”（项目编号：2012 - GM - 061）成果，下篇是笔者申请的2011年中央民族大学自主科研青年项目“基于机制设计理论的民族地区财政支出效率研究”（项目编号：1112KYQN07）成果。三份研究报告均由笔者独自撰写，可称为博士后出站报告《国家民族地区经济政策的演变与调整》的后续研究，在理论体系与结构框架上恰为一个统一的整体，上篇为政策理论探索，中篇为具体政策运用，下篇为政策评价。为体现研究内容的核心与重点，本著作命名为《中央支持民族地区经济政策体系研究》。

现阶段我国民族工作的主要任务是坚持科学发展观，大力支持民族地区加快发展，缩小与发达地区的差距，这是现阶段民族工作的主题，是解决民族问题的根本途径，是我国实现现代化战略的重要组成部分。中央支持民族地区经济政策体系的构建与完善，是立足民族地区实际，推动经济发展方式加快转变，支持民族地区走出各具特色的跨越发展之路，为确保同步实现全面建设小康社会的目标打下决定性基础，是党中央高瞻远瞩、总揽全局、面向21世纪做出的重大决策。

党的十八届三中全会提出“财政是国家治理的基础和重要支柱”，要实现“全面建成小康社会”，就要解决民族地区实现“同步小康”难度大的问题，需要中央财政支持。2013年财政部部长楼继伟提出的“促进包容

性增长的财税改革”旨在为让经济发展的成果惠及所有地区与所有人群，无疑，其中的重点地区是民族地区，重点人群是少数民族，中央支持民族地区发展的财政政策只有充分关注民族地区的特殊性，才能真正体现“包容”，是中央支持民族地区经济政策体系的重要核心子体系。

目 录

上篇 中央支持民族地区经济政策体系研究

摘 要	003
导 论	005
一 选题的理论意义与实际意义	005
二 本课题研究的主要观点与主要内容	006
三 主要研究方法与创新	009
第一章 中央支持民族地区经济政策体系的科学基础	011
一 基于激励机制设计的中央支持民族地区经济政策体系 更科学	011
二 基于民族文化价值观激励的中央支持民族地区经济政策 体系更有效	014
三 基于资源环境承载力约束的中央支持民族地区经济政策体系 更绿色	017
四 基于整体福利增进的中央支持民族地区经济政策体系 更和谐	018
第二章 中央支持民族地区经济政策的演变与综合评价	021
一 中央支持民族地区经济政策的演变	021
二 中央支持民族地区经济政策的综合评价	031

第三章	现存中央支持民族地区经济政策存在的关键问题剖析	039
一	中央支持民族地区经济政策尚未形成完整的体系	039
二	中央支持民族地区经济政策的激励效应体现不足	042
三	中央支持民族地区经济政策对民族地区特殊性考虑 不充分	044
四	中央支持民族地区经济政策的持续性与稳定性有待增强	046
第四章	构建与完善中央支持民族地区经济政策体系的思路	048
一	中央支持民族地区经济政策体系的总体框架	048
二	激励民族地区政府提升公共服务能力的政策设计	051
三	激励民族地区产业提升核心竞争力的政策设计	055
四	激励民族地区民众提升就业能力的政策设计	059
第五章	中央支持民族地区经济政策体系的实施策略	062
一	激励民族地区政府、产业与民众的开放政策	062
二	激励民族地区政府的财政政策	064
三	激励民族地区产业的产业政策	071
四	激励民族地区民众的就业政策	076
五	激励与约束民族地区政府、产业与民众的生态环境政策	082
总 结		086
参考文献		088

中篇 推进民族地区矿产资源开发补偿与生态 环境保护的财政政策研究

摘 要		101
导 论		102
一	选题的理论意义与实际意义	102
二	本课题研究的主要观点与主要内容	103

三	主要研究方法与创新	107
第一章	推进民族地区矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策的科学基础	108
一	政府应对属于全国性公共产品的民族地区生态环境提供成本	108
二	自然资源产权界定突显民族地区生态环境保护的权利与义务不对等	109
三	经济基础决定的财政能力约束民族地区政府生态环境建设进程	110
第二章	矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策存在的主要问题	113
一	财政收入政策——矿产资源费税政策现状与存在的主要问题	113
二	财政支出政策——财政生态补偿政策存在的主要问题	123
第三章	国际矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策借鉴	127
一	国际矿产资源专门“费”“税”政策体系	127
二	国际上惠及矿产资源开发过程中生态环境保护的政策措施	132
第四章	推进矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策的调整思路	136
一	明晰矿产资源产权优化资源配置	136
二	明晰环境产权，界定政府财政环保责任	141
三	建立长效的民族地区矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策体系	145
第五章	推进民族地区矿产资源开发补偿与生态环境保护的财政政策的具体实施策略	150
一	矿产资源费税政策体系的改革建议	150

二 建立促进生态环境保护的绿色税收政策体系	154
三 建立财政转移支付民族地区生态补偿的长效机制	157
四 加大促进环保科技创新的财政支出政策力度	160
总 结	164
参考文献	166

下篇 基于机制设计理论的民族地区财政支出效率研究

摘 要	173
导 论	175
一 研究的意义	175
二 本课题研究的主要内容	176
三 本课题的研究方法与主要创新	178
第一章 机制设计理论在提高民族地区财政支出效率的应用	180
一 民族地区财政支出效率的界定	180
二 机制设计理论为提高民族地区财政支出效率提供理论基础	181
第二章 民族地区财政支出现状分析	186
一 民族地区财政支出依赖程度较高	186
二 民族地区人均财政支出并不低	187
三 民族地区财政支出结构现状分析	189
第三章 数据包络分析 (DEA) 对民族地区财政支出效率的测度	196
一 建立财政支出效率评价的 DEA 模型	196
二 DEA 对民族地区及其他地区财政支出效率的测度	197
第四章 提升民族地区财政支出效率的机制设计构架	201
一 回归模型分析财政支出效率影响因素	201

二 建立激励相容的提升民族地区财政支出效率的创新机制	204
第五章 提升民族地区财政支出效率的对策与建议	209
一 民族地区政府财政支出多目标设计的协调统一	209
二 提升民族地区财政支出效率的项目安排原则	211
三 财政支出项目绩效评价制度的完善	213
总 结	215
附 录	217
附录 1	217
附录 2	218
附录 3	221
参考文献	222
致 谢	228

上篇 中央支持民族地区
经济政策体系研究

摘 要

完整的、系统的中央支持民族地区经济政策体系是以围绕国家发展民族地区及区域经济协调发展为目标,以科学发展观为指导,实现民族地区跨越式发展战略的一项制度的顶层设计。本研究通过深入探讨中央支持民族地区经济政策体系的科学基础,对中央支持民族地区经济政策的演变进行梳理与综合效果评价,剖析现行政策存在关键问题的根源,提出构建与完善中央支持民族地区经济政策体系的思路及各具体政策的可操作的实施策略。

本研究主要解决三个问题:中央支持民族地区经济政策体系的理论依据是什么?现行中央支持民族地区经济政策存在的关键问题的根源是什么?如何构建系统完善的对民族地区经济社会带有全局性、战略性、倾向性的中央支持政策体系?针对第一个问题,本研究从福利经济学的角度出发,提出基于激励机制的设计更科学、基于民族文化价值观的激励更有效、基于资源环境承载力的约束更绿色、基于整体福利增进更和谐四个方面论述中央支持民族地区经济政策体系构建的科学基础。针对第二个问题,通过对中央支持民族地区经济政策的演变与综合效果评价,对现行政策存在的关键问题进行深入剖析,根源有四:中央支持民族地区经济政策尚未形成完整的体系,政策多目标的相容性、目标与手段的耦合性及多手段的协调性有待加强;政策的激励效应体现不足,对民族地区政府提供公共服务能力的激励、对民族地区产业核心竞争力的激励及对民族地区民众就业能力的激励有待加强;政策对民族地区特殊性的考虑不充分,包括由历史地理决定的自然生态“硬”环境及经济社会发展与生产生活方式演变沉淀累积的文化价值观与制度决定的“软”环境没有得到应有的重视;政策的持续性与稳定性有待加强。针对第三个问题,中央支持民族地区经济

政策体系要以激励的对象——民族地区政府、产业与民众为中心进行设计，以增强民族地区自我发展能力为长期总目标，从而增进民族地区整体福利；以提高政策体系的综合效益为路径，以科技为支撑，通过开放政策、财政政策、产业政策、就业政策及生态环境政策，把政策体系创新性安排发展成引发机制、激励机制与监督机制的综合体。只有充分调动民族地区政府、产业与民众的积极性，不断提高民族地区政府的公共服务能力、产业的核心竞争力及民众的就业能力，即提高民族地区自我发展能力，中央支持民族地区经济政策体系才是落实科学发展观的欲速且可达的系统性设计。

构建与完善中央支持民族地区经济政策体系是一项庞大综合的系统工程，是政策创新甚至制度创新的动态过程，也是中央政府与民族地区政府长期动态的博弈过程，只有民族地区政府的信号对称地显示与传递，中央政府才能建立激励相容的政策体系；只有中央政府建立激励相容的政策体系，才能使地方政府的信号对称地显示与传递，从而实现良性互动并不断修正通向最优的均衡路径。

导 论

一 选题的理论意义与实际意义

现阶段我国民族工作的主要任务是坚持科学发展观，大力支持民族地区加快发展，缩小与发达地区的差距。这是现阶段民族工作的主题，是解决民族问题的根本途径，是我国实现现代化战略的重要组成部分。中央支持民族地区经济政策体系的构建与完善，是立足民族地区实际，推动经济发展方式加快转变，支持民族地区走出各具特色的跨越发展之路，为确保同步实现全面建设小康社会的目标打下决定性基础，是党中央高瞻远瞩、总揽全局、面向 21 世纪做出的重大决策。本研究重要的理论意义和实际意义如下。

首先，自新中国成立以来，根据中国多民族的基本国情和民族问题长期存在的客观实际，中央政府对民族地区实行特殊支持，先后出台了内容丰富、类型多样的中央支持民族地区经济政策。但是民族地区与发达地区经济社会发展的差距仍旧较大，中央支持民族地区经济政策仍旧一定的问题，如中央各有关部门在财税优惠、产业倾斜、扶贫开发、对外开放、对口支援等方面，制定和实施了诸多支持民族地区发展的政策措施，但是这些政策大多分散，并没有形成一套完整的、系统的支持民族地区发展的经济政策体系，由此在一定程度上影响了政策的实施效果。

其次，现有政策的支持更多地体现在带有“输血”性质的帮扶政策上，而对能形成“造血”功能的激励政策显得明显不足，民族地区政府、产业与民众的主观能动性发挥不足。这是导致民族地区自我发展能力低下的重要原因之一。很明显，民族地区要发展富裕起来，从根本上

讲是靠自我发展能力，仅仅依靠帮扶是不现实的。因此，中央支持民族地区经济政策应更加强调对民族地区的“激励”，充分调动民族地区政府、产业与民众的积极性，立足于在民族地区建立自我发展机制，增强自我发展能力。

最后，民族地区发展具有自然环境与社会环境的双重约束，中央支持经济政策是推动民族地区又好又快发展的强有力的制度资源。在国家区域经济宏观发展战略的背景下，民族地区纵向上质的演进和横向上量的扩展的综合推进过程，需要经济、社会、生态环境等多方面的协调发展，因此中央支持民族地区经济政策体系是一项制度的顶层设计，是一项针对民族意识与民族行为构建并完善的激励机制设计，是增强民族地区自我发展能力的政策系统。

《中央支持民族地区经济政策体系研究》正是围绕国家发展民族地区及区域经济协调发展的目标，以科学发展观为指导实现民族地区跨越式发展战略的重要课题，是构建系统、完善的对民族地区经济社会发展带有全局性、战略性、倾向性的经济政策体系。

二 本课题研究的主要观点与主要内容

1. 主要观点

构建与完善中央支持民族地区经济政策体系是一项庞大综合的系统工程，是政策创新甚至制度创新的动态过程，也是中央政府与民族地区政府长期动态的博弈过程。把“激励”这一永恒主题贯穿政策体系始终，充分调动民族地区政府、产业与民众的积极性，不断提高民族地区政府公共服务能力、产业核心竞争力及民众就业能力，从而提高民族地区自我发展能力，致力于开放政策、财政政策、产业政策、就业政策与生态环境政策的协调配合，提高政策体系的经济效益、社会效益与生态效益，增进民族地区整体福利，促进民族地区有质有量、又好又快的发展。

2. 主要内容

本研究通过深入探讨中央支持民族地区经济政策体系的科学基础，对中央支持民族地区经济政策的演变进行梳理与综合评价，剖析现行政

策存在关键问题的根源,提出构建与完善中央支持民族地区经济政策体系的思路及具体政策的可操作的实施策略。具体内容包括如下四部分。

中央支持民族地区经济政策体系的科学基础

其一,中央支持民族地区经济政策要由民族地区政府执行。如何将中央支持政策转化为民族地区内在的动力源,进而增强自身的造血功能,是激励机制设计者肩负着的重要使命。无论是中央政策运行的前期、中期,还是后期,中央政府与民族地区政府均是委托—代理关系,机制设计理论的启示是要考虑激励相容的目标设计,即民族地区政府在自利行为驱动下,主动采取实现中央政策目标的行动。这一机制设计最值得关注的两个要素是信息和激励。其二,以福利与政府激励理论为指导,基于民族文化价值观的激励更有效。尊重与引导民族文化价值观是内在的激励方式。多维价值观的认同能够增强自信,促进构建包容的制度环境,有利于民族地区民众积极参与政策的实施,为所有民众争取更深层次的平等与更多的机会。其三,国家发展战略要求要牢牢把握绿色发展战略,加快建设资源节约型、环境友好型社会,增强可持续发展能力,实现生态系统良性循环,关注民族地区的资源环境承载能力。资源环境承载能力是民族地区乃至全国发展的重要约束条件,区域发展总体战略与主体功能区战略要求民族地区重视资源环境保护。其四,福利经济学原理表明每个社会的目标都是追求其社会整体福利的最大化。中央支持民族地区经济政策体系主旨亦为增进民族地区经济福利,进而增进民族地区的整体福利。促进我国区域和谐,构建合意的社会秩序,提高民族地区乃至全社会的整体福利水平,才是中央政府公共政策的最优社会选择。

中央支持民族地区经济政策的演变、综合效果的评价与存在问题根源的剖析

新中国成立60多年以来,根据中国多民族的基本国情和民族问题长期存在的客观实际,中央政府制定了一系列支持民族地区政策,尤其自2005年以来,中共中央、国务院先后出台九项支持民族地区的政策和方案,加大了对民族地区经济、社会与生态发展的支持力度,取得了显著成效:民族地区经济增长速度较快,人们生活水平有一定程度的提高,但与其他地区相比,各方面差距仍旧存在,如民族地区财政能力相对较弱,民族地区