

中央民族大学“211”“985”工程项目

Economics

民族经济研究丛书

张冬梅 著

中国民族地区 经济政策的演变与调整



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

中央民族大学“211”“985”工程项目

中国民族地区经济政策的 演变与调整

Evolution and Adjustment of State Economic
Policies in the Ethnic Minority regions of China

张冬梅 著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族地区经济政策的演变与调整/张冬梅著

北京: 中国经济出版社, 2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 0217 - 4

I. ①中… II. ①张… III. ①民族地区—经济政策—研究—中国 IV. ①F120

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 179005 号

责任编辑 许秀江

责任审读 霍宏涛

责任印制 石星岳

封面设计 巢新强

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京金华印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 18.75

字 数 298 千字

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次

书 号 ISBN 978 - 7 - 5136 - 0217 - 4/F · 8543

定 价 38.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

总 序

民族是人类历史进程中特定阶段的社会存在形式，它从文化、政治等各个层面影响着经济发展，而经济发展又是民族存在和演化的基础。中华人民共和国成立后，标志着中华民族的统一，并以法律的形式承认中华民族的 56 个支民族，其中汉族人口占 90% 以上，55 个在总人口中的比例居少数的民族，称为“少数民族”。不论汉族还是 55 个少数民族，都是中华民族的一员，权利、地位、义务、责任是平等的，都在为中华民族的振兴努力。虽然历史上少数民族经济发展相对滞后，但在中华民族总体现代化过程中，各少数民族劳动者积极主动，取得了飞跃的进步。少数民族经济是中华民族经济的重要组成部分。

少数民族经济也是经济，具有经济的一般性，经济学的基本原理和范畴都适用于对少数民族经济的认识。因为这种一般性，所以出现了对少数民族经济理论研究的质疑：既然少数民族经济也是经济，只要应用经济学的基本原理和范畴解决实际问题就够了，何必再对之进行理论研究呢？然而，科学研究并不仅局限于一般性，一般性与特殊性的内在统一才构成科学的规定。经济学自从形成以来，一直关注着各国、各民族的特殊经济矛盾，所有已经出现的经济学说，实际上都是对特定国度、民族经济矛盾的理论探讨。在特殊经济矛盾的探讨中体现着、包含着经济的一般性。所谓经济学的基本原理和范畴，都是某一国家（19 世纪是英国、20 世纪是美国和苏联）的经济学家在探讨其本国、本民族特殊经济矛盾中作出的规定，因其具有一定的代表性，所以形式上表现为“基本”或“一般”了。中国人知道并应用经济学，

是从 20 世纪开始的，由于简单地将某一外国的特殊经济学说当成基本原理，是“放之四海皆准”的，忽略了对本国，本民族经济矛盾特殊性的研究，因而走了许多弯路，甚至吃了很大亏。经济教训告诉我们，必须明确中国和中华民族的主体性，才能从特殊矛盾的探讨中形成适合中国和中华民族发展的经济学。也只有在中国经济学和中华民族经济学的研究中才能发现并概括出对经济学基本原理和范畴的新认识。

对中国经济的研究，当然也包括中国的少数民族经济，在一国、一民族的总体中有 56 个支民族，这是中国经济的一个重要特点。中国经济学的研究必须正视这个特点。不仅要从总体上包括少数民族经济的研究，还要从少数民族经济自身的特殊性上进行专注研究。这正是中国少数民族经济理论研究的现实性和可行性之所在。

中央民族大学是中华民族统一的象征，也是 56 个支民族相融合的学府。中央民族大学经济学院不仅承担着培养经济人才的任务，也肩负对少数民族经济理论和实务研究的责任。中央民族大学“211 工程”和“985 工程”所设的首要课题，就是对民族地区经济发展的研究。经与本校及全国民族（地区）院校同行学者的同心协力，我们从理论、专题、应用、调查四个层次进行探索，所得成果，结丛书出版，请教学界、政界、企业界人士，批评指正。

刘永信

二〇一〇年十月十日

摘 要

本书通过梳理建国以来至今中国民族地区经济政策的演变历程及运行程度,对其实施效果进行综合评价,探寻民族地区经济发展及民族地区经济政策存在的主要问题,提出中国民族地区经济政策完善与调整的方向与对策,建议创新保障政策有效运行的机制设计,探索民族地区经济政策的选择及具体实施战略。

研究的线索可以从国家和民族地区两层面来剖析,就国家层面而言,确保国家经济政策对民族地区的有效供给;就民族地区层面而言,确保国家经济政策在民族地区的有效运行;两者的目的都是促进民族地区经济发展,最终实现和谐社会的构建、区域协调发展及各民族共同繁荣的总目标。因此,报告主要回答了三个问题:国家为何要针对民族地区实行特别的经济政策?民族地区经济政策演变历程如何?即民族地区经济政策究竟应该何去何从?

针对第一个问题主要论述民族地区经济政策的科学基础,由于民族地区存在特殊的资源环境,这不仅构成民族地区经济发展的基础,也构成民族行为的约束,民族行为同样具有经济理性;运用福利经济学理论论证尊重民族性的民族地区经济政策是实现公平与效率目标的社会最优选择。对于第二个问题主要对建国以来至今的民族地区经济政策的演变历程进行梳理、总结与效果综合评价;在三阶段的民族地区经济政策实施中,政策体系在发展与创新,但是政策系统仍然存在缺乏激励性、民族性等一些问题。第三个问题主要提出民族地区经济政策调整方向与对策,通过剖析民族地区经济发展存在的问题及借鉴国外经验,政策的完善与调整要做到“四个有利于”,即有利于民族地区开放度的提升;有利于民族利益的实现;有利于促进民族经济与民族文化的良性互动;有利于政策机制创新带动民族地区制度创新。为保障国家民族地区经济政策有效运行设计政策供给的创新性安排,包括遵循原则、目标设计、多手段协调配合、目标与手

段的耦合及机制创新；并对民族地区具体经济政策包括开放政策、就业政策、产业政策、环境政策、扶贫政策等进行深入研究，探索未来中国民族地区经济政策选择与具体实施策略。

总之，基于民族地区经济发展的国家经济政策选择是一个复杂的系统创新的过程，需要国家与民族地区、中央政府与民族地区政府的良性互动。国家政策供给不能忽视民族地区的主体性，民族地区要主动对称地显示政策需求及运行效果的全过程；只有这样才有利于国家民族地区经济政策机制创新与有效运行，最终实现民族地区经济发展与构建和谐社会的目标。

关键词：民族地区 经济政策 政策机制 机制创新

Abstract

The evolution and operation of the state's economic policy for ethnic minority regions have been concluded and have been evaluated in this paper. The development in ethnic minority regions, the problems in the policy, the policy adjustment and the policy system design were studied in the paper.

The views of the state and ethnic minority regions are both clues. From the view of the state, the policy should be supplied effectively, and from the view of ethnic minority regions, the policy should be executed effectively. The aim of the both is for the development in ethnic minority regions, the construction of the harmonious society, regional coordinated development, and prosperity for all the nationalities in China.

The three problems are solved. The first is why the state should provide the special economic policy for ethnic minority regions. The second is what the comprehensive policy effect is. The third is how to perfect the policy system.

The first solution is the scientific basis of the policy. The special resources and environment are not only the bases of the development, but also are the constraints of the behaviors in ethnic minority regions. The behaviors are also economic rationality. The policy system based on welfare economics is on principle of respecting multi-culture, which is the social optimal selection to carry out the aim of fairness and efficiency. The second solution is the policy assessment. There are some phenomena according to seven indexes including the more investment, faster speed of economic growth, and lower people living standard in ethnic minority regions. There are some problems in the policy system, such as incentives, respecting multi-culture and so on. The third solution is the policy adjustment and strategies. After the problems and experiences of foreign countries have been studied, four aspects should be followed for the adjustment and strategies in ethnic

minority regions, which is beneficial to opening to the outside world, beneficial to making profits from resources development, beneficial to a positive interaction of between ethnic cultures and ethnic economies, and beneficial to policy mechanism innovation causing institutional innovation in ethnic minority regions. The new policy arrangement has been designed composing of the policy principles to follow, goal design, more means combined with one another, the coupling between the goal and means, and innovation of policy system. At last, it is the advisement of the policy on the effective operation for the ethnic minority regions governments. The concrete economic policies are made further research including open policy, employment policy, industrial policy, environmental policy and poverty alleviation policies, and policy choice and practical implementing strategy are analyzed and studied in ethnic minority regions.

In conclusion, the policy selection based on the development in ethnic minority regions is the complicated process of policy system innovation. The positive interaction is necessary, between the state and ethnic minority regions, and between the central government and local ones. The subjectivity of ethnic minority regions can not be ignored. The demand and the effect of the policy must be shown actively and symmetrically by the governments for the policy system innovation in ethnic minority regions.

Key Word: ethnic minority region, economic policy, policy system, system innovation

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 问题的提出	1
一、研究的背景与意义	1
二、研究的方法、内容与创新	3
第二节 中国民族地区经济政策的界定	8
一、民族与少数民族的界定	8
二、民族地区的界定	8
三、中国民族地区经济政策的界定	9

第二章 国家供给民族地区经济政策的科学基础 / 10

第一节 民族地区经济发展的自然环境与社会环境	10
一、区位	10
二、资源	12
三、文化	13
四、制度	16
五、体制	19
第二节 民族环境约束下的民族行为	21
一、资源约束下的民族行为	21
二、文化约束下的民族行为	22
三、制度约束下的民族行为	24
四、民族行为的经济分析	25
第三节 基于民族地区经济发展的国家经济政策选择 / 26	
一、社会福利函数到社会选择最优	26

目 录

第一章 导 论 / 1

第一节 问题的提出	1
一、研究的背景与意义	1
二、研究的方法、内容与创新	3
第二节 中国民族地区经济政策的界定	8
一、民族与少数民族的界定	8
二、民族地区的界定	8
三、中国民族地区经济政策的界定	9

第二章 国家供给民族地区经济政策的科学基础 / 10

第一节 民族地区经济发展的自然环境与社会环境	10
一、区位	10
二、资源	12
三、文化	13
四、制度	16
五、体制	19
第二节 民族环境约束下的民族行为	21
一、资源约束下的民族行为	21
二、文化约束下的民族行为	22
三、制度约束下的民族行为	24
四、民族行为的经济分析	25
第三节 基于民族地区经济发展的国家经济政策选择 / 26	
一、社会福利函数到社会选择最优	26

第二节 外国政府关于少数民族经济政策的实践	93
一、英国政府对少数民族企业的扶持政策	93
二、德国、法国、英国与美国对移民与少数民族的 就业政策	99
第三节 世界多民族国家民族经济政策的总结	104
第五章 中国民族地区经济政策的调整方向 / 106	
第一节 民族地区经济发展存在的主要问题及根源	106
一、民族地区对外开放程度较低	106
二、民族利益制度不健全	108
三、民族地区经济建设与民族文化互动性需要加强	112
四、民族地区制度变迁的路径依赖问题严重	115
第二节 民族地区经济政策完善与调整方向	118
一、政策完善与调整方向要有利于民族地区开放度的 提升	118
二、政策完善与调整方向要有利于民族利益的实现	119
三、政策完善与调整的方向要有利于促进民族经济与 民族文化的良性互动	123
四、政策完善与调整方向要有利于政策机制创新带动 民族地区制度创新	126
第三节 保障民族地区经济政策有效运行的机制设计	129
一、民族地区低效运行国家经济政策的原因分析	130
二、民族地区经济政策供给的创新性安排	133
三、民族地区政府有效运行国家经济政策的建议	139
第六章 中国民族地区经济政策具体实施策略 / 145	
第一节 民族地区开放政策选择	145
一、民族地区的对外贸易政策选择	146
二、民族地区利用外资政策选择	148
三、民族地区开发区、示范区优惠政策选择	153
四、民族地区区域合作政策选择	155

第二节 民族地区就业政策选择	157
一、民族地区少数民族群众就业的现状与问题	157
二、民族地区就业政策的具体实施策略	166
三、民族地区就业政策的评价与展望	174
第三节 民族地区产业政策选择	176
一、民族地区产业结构调整与政策选择	176
二、民族地区农业政策选择	179
三、民族地区工业政策选择	184
四、民族地区文化产业政策选择	196
第四节 民族地区环境政策选择	203
一、民族地区资源开发现状与环境政策存在的问题	203
二、民族地区环境政策的具体实施策略	209
第五节 民族地区扶贫政策选择	217
一、民族地区贫困现状及扶贫政策存在的问题与根源	217
二、民族地区扶贫政策的具体实施策略	224
总 结 /	235
附 录 /	239
附录 1 全国 55 个少数民族及分布的主要地区	239
附录 2 全国民族自治地方基本情况	241
附录 3 民族地区自然环境资源	246
附录 4 民族地区沿边开放城市	249
附录 5 民族地区生态工程建设项目	253
附录 6 1952 年至 2007 年民族地区财政收入与财政支出	257
附录 7 1997 年至 2007 年民族地区与全国进出口总额	258
附录 8 1992 年至 2007 年民族地区生产总值与国内生产 总值	259
附录 9 英联邦政府对少数民族企业扶持政策的具体项目	260
附录 10 民族地区工业增长速度与 GDP 增长速度	265
参考文献 /	269
致 谢 /	285

图表索引

图 1-1	研究的技术路线	3
图 3-1	2007 年我国区域经济指标比较	68
图 3-2	民族地区与国内其他地区全社会固定资产投资比较	69
图 3-3	民族地区财政依赖程度	71
图 3-4	民族地区对外贸易发展程度比较	73
图 3-5	民族地区 GRP 增长速度与全国 GDP 增长速度比较	74
图 3-6	民族地区人均 GRP 与全国人均 GDP 的比较	75
图 5-1	民族经济与民族文化的互动	113
图 6-1	民族地区工业总产值是农业总产值倍数的发展趋势	187
表 3-1	2007 年我国各区域经济指标比较 (%)	67
表 3-2	民族地区与国内其他地区全社会固定资产投资比较 (亿元/%)	68
表 3-3	1952 ~ 2007 年民族地区财政依赖程度 (%)	70
表 3-4	民族地区与全国对外贸易发展程度比较 (%)	72
表 3-5	民族地区 GRP 增长速度与全国 GDP 增长速度 比较 (%)	73
表 3-6	民族地区人均 GRP 与全国人均 GDP 的比较	75
表 3-7	2006 年与 2007 年民族地区于其他地区生活水平比较	76
表 6-1	2006 ~ 2007 年民族地区城镇与乡村人口比例 (%)	158
表 6-2	2006 ~ 2007 年民族地区三次产业就业结构与产值 结构比例分布 (%)	159
表 6-3	2006 ~ 2007 年民族地区人民收入水平 (元)	160
表 6-4	2002 ~ 2007 年民族地区工业总产值指数 (%)	185

表 6-5	2002 ~ 2007 年民族地区工业总产值占地区生产总值的 比重 (%)	186
表 6-6	回归变量统计结果及回归结果	186
表 6-7	民族地区规模以上企业利润总额情况 (亿元/%)	188
表 6-8	民族地区工业经济效益指标比较	188
表 6-9	2007 年民族地区工业“三废”排放量比较	191

第一章 导 论

第一节 问题的提出

一、研究的背景与意义

新中国成立以来，中国政府始终把解决民族问题作为国家发展战略的一个重要组成部分；把民族工作作为党和人民事业发展全局的一个重要方面。当前，我国构建和谐社会的重要内容之一是解决好民族问题。邓小平曾指出：“少数民族问题解决得不好，国防问题就不可能解决好。”我国建设小康社会的重点是民族地区。江泽民强调：“没有民族地区的稳定就没有全国的稳定，没有民族地区的小康就没有全国的小康，没有民族地区的现代化就没有全国的现代化。”中央的区域战略计划首先是东部优先发展，其次是西部大开发，再次是振兴东北和中部崛起，民族地区是特殊的区域，加快民族地区发展在国家发展战略中具有更加突出的位置。

《中国民族地区经济政策的演变与调整研究》正是围绕国家发展民族地区经济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；对促进民族地区经济发展，缩小民族差距具有重要的理论意义和实践意义。改革开放以来，中央政府对少数民族经济发展出台了各种对民族地区经济社会发展带有全局性、战略性、倾向性的扶持政策；尤其是1992年至今，中央连续召开三次中央民族工作会议，部署了民族地区的经济发展战略。加快民族地区的经济发展是我国实现现代化战略的重要组成部分，是党中央高瞻远瞩、总揽全局、面向新世纪做出

的重大决策，具有十分重要的经济意义和政治意义。

我国区域差距被众多的专家学者关注；事实上，民族差距远比区域差距大得多，现实的数据更加令人惊叹；研究国家民族地区经济政策的演变与调整的科学意义如下：

(1) 中央政府对民族地区经济发展的重视。2007年10月党中央明确指出，在十六大确立的全面建设小康社会目标的基础上提出新的更高要求，即增强发展协调性，更好地保障人民权益和社会公平正义；其中不少内容和民族地区的稳定与发展关系密切，加大对民族地区发展扶持力度，这些都直接影响到在民族地区构建社会主义和谐社会。2008年初在“两会”上温家宝总理再次强调，要进一步加大对民族地区发展的扶持力度。2009年民族地区在基础设施、第三产业、民生工程、农村市场、特色产品出口、逆势增长六方面呈现经济增长亮点。在2010年两会上，温家宝强调巩固和发展平等、团结、互助、和谐的民族关系，要认真落实中央支持少数民族和民族地区发展的政策措施，优先支持边疆民族地区加快发展；加快完成边境一线地区危旧房改造，实施游牧民定居工程；新型农村社会养老保险要优先在边境县、民族地区贫困县试点；加大扶持人口较少民族发展力度；继续推进兴边富民行动；重视保护少数民族文化遗产和民族地区生态环境；切实做好少数民族流动人口公共服务、就业和管理工作，保障他们的合法权益。中央政府扶持民族地区经济发展不仅要在物质要素上帮扶，更重要的是在人力要素上帮扶；中央政府仅仅重视经济政策的内容是远远不够的，更重要的是保证经济政策执行程度与效果；国家民族地区经济政策的重点不仅是民族地区经济发展数量和速度的增长，质量与结构的优化，更重要的是人的素质与能力的提高，形成内生的经济增长能力。

(2) 目前我国在理论上仍旧没有解决国家对民族地区实行特殊经济政策的科学基础。现行国家民族地区经济政策没有形成体系，需要对这一问题进行探讨。

(3) 以建国以来，我国先后出台了不少扶持民族地区发展的经济政策，民族地区经济发展也取得了一定的成就，但是远未达到理想的政策目标。经济政策实施的效果不显著有两方面的原因：一方面经济政策本身的科学性与可操作性有待加强；另一方面，民族地区没有把国家的经济政策用足用活。